

3 1761 11972325 2



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119723252>



Second Session
Thirty-sixth Parliament, 1999

Deuxième session de la
trente-sixième législature, 1999

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Thursday, November 18, 1999

Le jeudi 18 novembre 1999

Issue No. 1
Organization meeting

Fascicule n° 1
Séance d'organisation

INCLUDING:
THE FIRST REPORT OF
THE COMMITTEE
(Rule 104)

Y COMPRIS:
LE PREMIER RAPPORT DU COMITÉ
(Article 104)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Kelleher, P.C.
* Boudreau, P.C. (or Hays)	* Lynch-Staunton (or Kinsella)
Cools	Moore
Fraser	Nolin
Ghitter	Pearson
Joyal, P.C.	Poy

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Kelleher, c.p.
* Boudreau, c.p. (ou Hays)	* Lynch-Staunton (ou Kinsella)
Cools	Moore
Fraser	Nolin
Ghitter	Pearson
Joyal, c.p.	Poy

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, November 18, 1999

(1)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 11:05 a.m., in Room 257, East Block, for the purpose of organization.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Joyal, P.C., Milne, and Pearson (7).

In attendance: Nancy Holmes, Research Officer, Law and Government Division, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

The committee proceeded to organize pursuant to Rule 88.

The Clerk of the Committee presided over the election of the Chair.

The Honourable Senator Cools moved that the Honourable Senator Milne be Chairman of this committee

The question being put on the motion, it was agreed.

The Honourable Senator Milne took the Chair.

The Chairman introduced the new Clerk of the Committee and acknowledges the return of Nancy Holmes as the Library researcher. The Chairman suggested that a thank you letter be written to the previous Clerk, Dr. Lank and her assistant. The Chairman also thanked the Library of Parliament researchers who helped during the last session.

The Honourable Senator Andreychuk moved that the Honourable Senator Beaudoin be Deputy Chairman of this Committee.

The question being put on the motion, it was agreed.

The Honourable Senator Andreychuk moved that the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chairman, the Deputy Chairman and Senator Moore;

That the subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the committee with respect to its agenda, to invite witnesses and schedule hearings; and

That the subcommittee report its decisions to the committee.

After debate, the question being put on the motion, it was agreed.

The Honourable Senator Cools moved that the committee print 300 copies of its Proceedings and that the Chair be authorized to adjust this number to meet demand

The question being put on the motion, it was agreed.

The Honourable Senator Beaudoin moved that, pursuant to Rule 89, the Chair be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of the evidence when a quorum is not present, provided that a representative of the government and a representative from the opposition are present.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 18 novembre 1999

(1)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 11 h 05, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, pour sa séance d'organisation.

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Joyal, c.p., Milne et Pearson (7).

Également présente: Nancy Holmes, attachée de recherche, Division du droit et du gouvernement, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité tient sa séance d'organisation conformément à l'article 88 du Règlement.

Le greffier du comité préside à l'élection du président.

L'honorable sénateur Cools propose que l'honorable sénateur Milne soit présidente du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Milne prend le fauteuil.

La présidente présente le nouveau greffier du comité et signale le retour de Nancy Holmes comme attachée de recherche. La présidente propose qu'on envoie une lettre de remerciement à l'ancienne greffière, Mme Lank, et à son adjointe. La présidente remercie également les attachés de recherche de la Bibliothèque du Parlement qui ont aidé le comité durant la dernière session.

L'honorable sénateur Andreychuk propose que l'honorable sénateur Beaudoin soit vice-président du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Andreychuk propose que le sous-comité du programme et de la procédure soit composé de la présidente, du vice-président et du sénateur Moore;

Que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité au sujet de son programme, ainsi qu'à inviter des témoins et à établir l'horaire de ses audiences;

Que le sous-comité fasse rapport de ses décisions au comité.

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Cools propose que le comité fasse imprimer 300 exemplaires de ses délibérations et que la présidente soit autorisée à modifier cette quantité en fonction des besoins.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Beaudoin propose que, conformément à l'article 89 du Règlement, la présidente soit autorisée à tenir des réunions pour entendre des témoignages et à en permettre la publication en l'absence de quorum, à condition qu'un représentant du parti ministériel et un représentant de l'opposition soient présents.

The question being put on the motion, it was agreed.

The Honourable Senator Fraser moved that, pursuant to Rule 104, the Chair be authorized to report expenses incurred by the committee during the last session.

The question being put on the motion, it was agreed.

The Honourable Senator Pearson moved that the committee ask the Library of Parliament to assign research officers to the committee;

That the Chair be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of the committee's examination and consideration of such bills, subject-matters of bills and estimates as are referred to it.

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to retain the services of such experts as may be required by the work of the committee; and

That the Chair, on behalf of the committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses, summaries and draft reports.

The question being put on the motion, it was agreed.

The Honourable Senator Beaudoin moved that, pursuant to section 32 of the *Financial Administration Act*, authority to commit funds be conferred individually on the Chair or in the Chair's absence, the Deputy Chair; and

That, pursuant to section 34 of the *Financial Administration Act*, and Guideline 3:05 of Appendix II of the *Rules of the Senate*, authority for certifying accounts payable by the committee be conferred on the Chair, the Deputy Chair, and the Clerk of the committee.

The question being put on the motion, it was agreed.

The Honourable Senator Joyal moved that the following budget application be approved for submission to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration subject to the granting by the Senate of authority to engage the services of personnel:

SUMMARY OF EXPENDITURES

Professional and Special Services	\$ 18,100
Transportation and Communications	8,510
Other Expenditures	<u>2,550</u>
Total:	\$ 29,160

The question being put on the motion, it was agreed.

The Honourable Senator Andreychuk moved that the committee empower the Chair to designate, as required, one or more members of the committee and/or such staff as may be necessary to travel on assignment on behalf of the committee; and

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to: 1) Determine whether any member of the committee is on "official business" for the purposes of paragraph 8(3)(a) of the Senators Attendance Policy, published in the *Journals of the Senate*; and 2) Consider any member of the committee to be on

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Fraser propose que, conformément à l'article 104 du Règlement, la présidente soit autorisée à faire rapport des dépenses faites au cours de la dernière session.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Pearson propose que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter des attachés de recherche auprès du comité;

Que la présidente soit autorisée à demander au Sénat la permission de retenir les services de conseillers juridiques, de personnel technique, d'employés de bureau et d'autres personnes au besoin, pour aider le comité à examiner les projets de loi, la teneur de ces derniers et les prévisions budgétaires qui lui sont déferés.

Que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire appel aux services des experts-conseils dont il peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux; et

Que la présidente, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses, de résumés et de projets de rapport.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Beaudoin propose que, conformément à l'article 32 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, l'autorisation d'engager des fonds soit conférée à la présidente ou, en son absence, au vice-président; et

Que, conformément à l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et à la directive 3:05 de l'annexe II du *Règlement du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée à la présidente, au vice-président et au greffier du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Joyal propose que la demande de budget qui suit soit approuvée et présentée au comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, à la condition que le Sénat autorise le comité à retenir les services d'employés:

RÉSUMÉ DES DÉPENSES

Services professionnels et spéciaux	18 100 \$
Transports et communications	8 510
Autres dépenses	<u>2 550</u>
Total:	29 160 \$

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Andreychuk propose que le comité autorise la présidente à désigner, au besoin, les membres du comité et le personnel voulu qui se déplaceront au nom du comité; et

Que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à: 1) déterminer si un membre du comité remplit un «engagement public» aux fins de l'alinéa 8(3)(a) de la politique relative à la présence des sénateurs publiée dans les *Journaux du Sénat*; et 2) considérer qu'un membre du comité remplit un

“official business” if that member is: (a) attending a function, event or meeting related to the work of the committee; or (b) making a presentation related to the work of the committee.

After debate, the question being put on the motion, it was agreed.

The Honourable Senator Andreychuk moved that, pursuant to the Senate guidelines for witnesses expenses, the committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for one witness from any one organization and payment will take place upon application, but that the Chair be authorized to approve expenses for a second witness should there be exceptional circumstances.

The question being put on the motion, it was agreed.

The Honourable Senator Beaudoin moved that the Chair be authorized to seek permission from the Senate to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow such coverage at its discretion.

The question being put on the motion, it was agreed.

The Chairman informs the committee members of the time slot for the regular meetings.

At 11:30 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

«engagement public» si ce membre: a) assiste à une réception, à une activité ou à une réunion se rapportant aux travaux du comité; ou b) fait un exposé ayant trait aux travaux du comité.

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Andreychuk propose que, conformément aux lignes directrices du Sénat régissant les frais de déplacement des témoins, le comité rembourse des dépenses raisonnables de voyage et d'hébergement à un témoin d'un même organisme, après qu'une demande de remboursement a été présentée, mais que la présidente soit autorisée à permettre le remboursement de dépenses pour un deuxième témoin, en cas de circonstances exceptionnelles.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Beaudoin propose que la présidente soit autorisée à demander au Sénat la permission de diffuser ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, de manière à déranger le moins possible ses travaux; et

Que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à permettre cette diffusion, à sa discrétion.

La question, mise aux voix, est adoptée.

La présidente informe les membres du comité de l'horaire habituel des séances.

À 11 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Michel Patrice

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

WEDNESDAY, November 24, 1999

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to table its

FIRST REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate to incur expenses for the purpose of its examination and consideration of such legislation and other matters as were referred to it, reports, pursuant to Rule 104, that the expenses incurred by the Committee during the First Session of the Thirty-Sixth Parliament are as follows:

Professional Services	\$ 8,092.28
Transportation & Communications	---
Other	1,401.85
Witnesses' expenses	<u>\$ 24,390.90</u>
TOTAL	\$ 33,885.03

The following expenses, incurred by the Committee, were charged to the budget of the Committees and Private Legislation Directorate:

In the course of the First Session of the Thirty-Sixth Parliament, the Committee held eighty-eight meetings, during which it heard two hundred and fifty-six witnesses. The Committee considered twenty-four bills, including fourteen Government public bills, one of which was introduced in the Senate, six private members' public bills introduced in the Commons and four such bills introduced in the Senate. Also, the Committee reviewed the Proposals for a Miscellaneous Statute Law Amendment Act, 1998; the proposed regulations pursuant to the Firearms Act; and the regulations proposed by the Chief Electoral Officer. In addition, the Committee recommended the approval of the appointment of the Information Commissioner, in accordance with Section 54 of the Access to Information Act. The Committee submitted twenty-six reports.

Respectfully submitted,

La présidente,

LORNA MILNE

Chair

RAPPORT DU COMITÉ

Le MERCREDI 24 novembre 1999

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de déposer son

PREMIER RAPPORT

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat à engager des dépenses aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui lui ont été déférées, dépose, conformément à l'article 104 du Règlement, le relevé suivant des dépenses contractées à cette fin par le comité au cours de la première session de la trente-sixième législature:

Services professionnels	8 092,28 \$
Transport et communications	--
Autres dépenses	1 401,85
Dépenses des témoins	<u>24 390,90 \$</u>
TOTAL	33 885,03 \$

Les dépenses suivantes, encourues par le Comité, ont été protées au budget de la Direction des comités et de la législation privée:

Au cours de la première session de la trente-sixième législature, le Comité a tenu quatre-vingt-huit séances au cours desquelles il a entendu deux cent cinquante-six témoins. Le Comité a étudié vingt-quatre projets de loi, incluant quatorze projets de loi d'intérêt public du gouvernement, un ayant été introduit au Sénat, six projets de loi d'intérêt public émanants de députés et quatre projets de loi d'intérêt public émanants du Sénat. En plus, le Comité a étudié les Propositions de 1998 présentées en vue d'une loi corrective; les projets de règlements d'adaptation de la Loi concernant les armes à feu ainsi que les règlements proposés par le directeur général des élections. Le Comité a également fait la recommandation d'approuver la nomination du commissaire à l'information, conformément à l'article 54 de la Loi sur l'accès à l'information. Le Comité a présenté vingt-six rapports.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, November 18, 1999

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 11:05 a.m. to organize the activities of the committee.

[English]

Mr. Michel Patrice, Clerk of the Committee: Honourable senators, we have a quorum. As clerk of this committee, it is my duty to preside over the election of the Chair. I am ready to receive motions to that effect.

Senator Fraser: I move that the Honourable Senator Milne be Chair of this committee.

Mr. Patrice: Are there any other nominations respecting the position of Chair, honourable senators?

Hearing none, is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

Mr. Patrice: I declare the motion carried.

I invite Senator Milne to take the Chair.

Senator Lorna Milne (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Thank you, honourable senators. Before we begin, I wish to introduce you to the new clerk of this committee. He is Michel Patrice. The assistant clerk will be Josée Thérien. Nancy Holmes is back as our Library researcher.

On behalf of the committee, I would like to write to our past clerk, Dr. Heather Lank, and her assistant, Colette Charlebois, to express the regards of this committee. Dr. Lank was, I believe, one of the best clerks in the Senate. We will miss her a great deal. I have been warning Mr. Patrice that he has large shoes to fill. I am sure he can do it.

I should also like to express our thanks to the Library of Parliament researchers who helped us during the last session. In addition to Nancy Holmes, we were helped by David Goetz, Marilyn Pilon, Mary Hurley, Mollie Dunsmuir, Luc Gagné, Gérald Lafrenière, Jamie Robertson, and Monique Hébert. They did a fine and conscientious job for us during the last session.

I will now receive motions for the election of a deputy chair.

Senator Andreychuk: I move that Senator Beaudoin be Deputy Chair of this committee.

The Chairman: Are there any further nominations?

Hearing none, is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I declare the motion carried.

We now need a motion:

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 18 novembre 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 11 h 05, pour sa séance d'organisation.

[Traduction]

M. Michel Patrice, greffier du comité: Honorables sénateurs, je constate que nous avons le quorum. En tant que greffier du comité, il est de mon devoir de présider à l'élection à la présidence. Je suis prêt à recevoir des motions à cet effet.

Le sénateur Fraser: Je propose que l'honorable sénateur Milne soit présidente du comité.

M. Patrice: Y a-t-il d'autres candidatures à la présidence, honorables sénateurs?

Visiblement non; plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

M. Patrice: La motion est adoptée.

J'invite le sénateur Milne à occuper le fauteuil.

Le sénateur Lorna Milne (présidente) occupe le fauteuil.

La présidente: Merci, honorables sénateurs. Avant de commencer, j'aimerais vous présenter le nouveau greffier du comité, M. Michel Patrice. Josée Thérien sera son adjointe tandis que Nancy Holmes continue d'être notre attachée de recherche à la Bibliothèque.

Au nom du comité, j'aimerais transmettre par écrit les remerciements du comité à notre ancienne greffière, Heather Lank, et à son adjointe, Colette Charlebois. Mme Lank était, je crois, l'un des meilleurs greffiers du Sénat. Elle va beaucoup nous manquer. J'ai averti M. Patrice qu'il devra se montrer à la hauteur et je suis sûre qu'il peut le faire.

J'aimerais également exprimer nos remerciements aux attachés de recherche de la Bibliothèque du Parlement qui nous ont aidé au cours de la dernière session. Outre Nancy Holmes, nous avons bénéficié de l'aide de David Goetz, Marilyn Pilon, Mary Hurley, Mollie Dunsmuir, Luc Gagné, Gérald Lafrenière, Jamie Robertson et Monique Hébert. Tous ont été consciencieux dans le travail effectué pour nous au cours de la dernière session.

Je suis maintenant prête à recevoir des motions pour l'élection à la vice-présidence.

Le sénateur Andreychuk: Je propose que le sénateur Beaudoin soit vice-président du comité.

La présidente: Y a-t-il d'autres candidatures?

Visiblement non; plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée.

Nous avons maintenant besoin de la motion suivante:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chair, the Deputy Chair and one other member of the committee to be designated after the usual consultation;

That the subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the committee with respect to its agenda, to invite witnesses and schedule hearings; and

That the subcommittee report its decisions to the committee.

Senator Andreychuk: I so move.

Senator Cools: Is the other member to be named?

The Chairman: We do this habitually, apparently, in all the committees. If someone needs to be replaced, it can be done without a meeting of the entire committee.

Senator Cools: I do not see how that is possible. In other committees on which I have sat, the practice has always been to name the third person on the steering committee. However, it does not matter to me.

The Chairman: I do not believe we ever have done that here.

Senator Andreychuk: That same question did come up in another committee.

Senator Cools: Most of the committees name the other member.

Senator Andreychuk: In that other committee to which I referred, Senator Stewart pointed out that this is the tradition and the practice. He asked, as the chair, for the right to consult with the rest of the members.

Senator Cools: They consult as to who the individual will be. The consultation is about the naming of the person, but that person should then be formally named by the committee.

The Chairman: That is right. The motion refers to "after the usual consultation."

Senator Cools: That is what I am saying. You can consult on the selection of the individual, but that person still must be appointed by the committee.

The Chairman: Oh, yes.

Senator Cools: That is what I am saying. How do other committees do it? Do they cover both aspects in one?

The Chairman: Honourable senators, if you like, I would suggest that Senator Moore be the third person on the steering committee.

Senator Andreychuk: We will take that discussion to be the usual consultation?

The Chairman: Is it agreed, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I declare the motion carried.

We now need a motion:

Que le sous-comité du programme et de la procédure se compose de la présidence, de la vice-présidence et d'un autre membre du comité désigné après les consultations d'usage,

Que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité relativement au programme, à inviter les témoins et à établir l'horaire des audiences; et

Que le sous-comité fasse rapport de ses décisions au comité.

Le sénateur Andreychuk: Je le propose.

Le sénateur Cools: Faut-il nommer l'autre membre?

La présidente: Nous le faisons habituellement, semble-t-il, dans tous les comités. Si quelqu'un doit être remplacé, cela peut se faire sans convoquer tout le comité à une réunion.

Le sénateur Cools: Je ne vois pas comment cela peut-être possible. Dans d'autres comités où j'ai siégé, l'habitude est de nommer la troisième personne au comité directeur. Toutefois, cela m'impose peu.

La présidente: Je ne crois pas que nous l'ayons fait ici.

Le sénateur Andreychuk: La même question a été posée dans un autre comité.

Le sénateur Cools: La plupart des comités nomment l'autre membre.

Le sénateur Andreychuk: Dans l'autre comité auquel je fais allusion, le sénateur Stewart a fait remarquer que c'est la tradition et l'habitude. Il a demandé, en tant que président, d'avoir le droit de consulter le reste des membres.

Le sénateur Cools: Ils se consultent pour savoir qui sera la personne en question. La consultation vise à nommer la personne, mais ensuite, cette personne doit être officiellement nommée par le comité.

La présidente: C'est exact. La motion précise «après les consultations d'usage».

Le sénateur Cools: C'est ce que je veux dire. Vous pouvez consulter au sujet du choix de la personne, mais il reste que cette personne doit toujours être nommée par le comité.

La présidente: Tout à fait.

Le sénateur Cools: C'est ce que je dis. Comment procèdent les autres comités? Traitent-ils des deux aspects en même temps?

La présidente: Honorables sénateurs, si vous le désirez, je propose que le sénateur Moore soit la troisième personne siégeant au comité directeur.

Le sénateur Andreychuk: Cette discussion tient donc lieu des consultations d'usage?

La présidente: Convenez-vous, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée.

Nous avons maintenant besoin de la motion suivante:

That the committee print 300 copies of its proceedings and that the Chair be authorized to adjust this number to meet demand.

It is my suggestion that this time we print 300 copies. In the last session, the motion was for 450 copies, but I do not believe that many copies are necessary. We are able to cut back on the number because of the electronic transmission of the committee's proceedings. If the demand for copies of a particular proceeding is high, then the number can be increased.

Senator Cools: I so move.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I declare the motion carried.

We need a motion:

That, pursuant to rule 89, the Chair be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of the evidence when a quorum is not present, provided that a representative of the government and a representative from the opposition are present.

Senator Beaudoin: I am ready to move that motion; however, I should like to know if it means, in practice, that we may sit with only two members present?

The Chairman: We cannot sit to make any decisions whatsoever, only to receive evidence.

Senator Beaudoin: Then I so move.

Senator Cools: The intention is to allow the chairman and one other person to begin a meeting on time, to hear witnesses while the rest of us are stranded somewhere. It is not to be usurped, because I have seen situations where that became the *modus operandi*.

The Chairman: In the four years I have been on the committee, I have never seen this right used, but it will allow us to start the meetings on time while members are filtering in from other meetings or from the chamber itself.

Is it agreed, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The motion is carried.

Next, we need a motion:

That, pursuant to Rule 104, the chair be authorized to report expenses incurred by the committee during the last session.

Senator Fraser: I so move.

Senator Beaudoin: Are we in fact spending any money?

The Chairman: We do not have the final total from the last session. It will be approximately \$8,000. In the last year, it was about \$1,900. I will report the final figure to the Senate as required.

Que le comité fasse imprimer 300 exemplaires de ses délibérations et que la présidence soit autorisée à ajuster cette quantité en fonction des besoins.

Je propose cette fois-ci que l'on fasse imprimer 300 exemplaires. Au cours de la dernière session, la motion prévoyait 450 exemplaires, mais je ne crois pas qu'autant d'exemplaires soient nécessaires. Nous sommes en mesure de diminuer le nombre des exemplaires à cause de la transmission électronique des délibérations de comité. Si la demande d'exemplaires d'une séance particulière est importante, il sera facile d'en augmenter le nombre.

Le sénateur Cools: Je le propose.

La présidente: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée.

Nous avons besoin de la motion suivante:

Que, conformément à l'article 89 du règlement, la présidence soit autorisée à tenir des réunions pour entendre des témoignages et à en permettre la publication en l'absence de quorum, pourvu qu'un représentant du gouvernement et un représentant de l'opposition officielle soient présents.

Le sénateur Beaudoin: Je suis prêt à proposer cette motion; toutefois, j'aimerais savoir si cela signifie à toutes fins pratiques que l'on peut siéger en présence de deux membres seulement?

La présidente: Pas pour prendre de décisions, uniquement pour entendre des témoignages.

Le sénateur Beaudoin: Je propose donc la motion.

Le sénateur Cools: Le but visé est de permettre à la présidence et à une autre personne de commencer une réunion à l'heure, d'entendre les témoins pendant que les autres membres sont bloqués quelque part. Il ne faut pas usurper ce droit; j'ai vu des cas où c'est devenu le *modus operandi*.

La présidente: Les quatre dernières années au cours desquelles j'ai siégé au comité, je n'ai jamais vu l'usurpation de ce droit, mais il nous permet de commencer les séances à l'heure pendant que les membres arrivent d'autres séances ou de la salle elle-même.

Convenez-vous, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée.

Nous avons maintenant besoin de la motion suivante:

Que, conformément à l'article 104 du Règlement, la présidence soit autorisée à faire rapport des dépenses faites au cours de la dernière session.

Le sénateur Fraser: Je le propose.

Le sénateur Beaudoin: Dépensons-nous de l'argent en fait?

La présidente: Je n'ai pas le total de la dernière session, mais il s'élève à près de 8 000 \$. L'année dernière, il s'agissait de près de 1 900 \$. Je vais faire rapport du chiffre définitif au Sénat comme cela l'est exigé.

Is it agreed, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I declare the motion carried.

Next, we need a motion:

That the Committee ask the Library of Parliament to assign research officers to the Committee;

That the Chair be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of the committee's examination and consideration of such bills, subject matters of bills and estimates as are referred to it;

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to retain the services of such experts as may be required by the work of the committee; and

That the Chair, on behalf of the committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses, summaries and draft reports.

Senator Pearson: I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I declare the motion carried.

We now need a motion:

That, pursuant to section 32 of the Financial Administration Act, authority to commit funds be conferred individually on the Chair or, in the Chair's absence, the Deputy Chair; and

That, pursuant to section 34 of the Financial Administration Act, and Guideline 3:05 of Appendix II of the *Rules of the Senate*, authority for certifying accounts payable by the committee be conferred on the chair, the deputy chair and the clerk of the committee.

Senator Beaudoin: I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I declare the motion carried.

We suggest the following motion:

That the following budget application be approved for submission to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration subject to the granting by the Senate of authority to engage the services of personnel:

SUMMARY OF EXPENDITURES:

Professional and special services,	\$ 18,100
Transportation and communications,	8,510
Other expenditures,	<u>2,550</u>
Total,	\$ 29,160

Convenez-vous, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée.

Nous avons maintenant besoin de la motion suivante:

Que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter des attachés de recherche auprès du comité;

Que la présidence soit autorisée à demander au Sénat la permission de retenir les services de conseillers juridiques, de personnel technique, d'employés de bureau et d'autres personnes au besoin, pour aider le comité à examiner les projets de loi, la teneur de ces derniers et les prévisions budgétaires qui lui sont déferés;

Que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire appel aux services d'experts-conseils dont le comité peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux; et

Que le président, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses, de résumés et de projets de rapport.

Le sénateur Pearson: Je le propose.

La présidente: Convenez-vous, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée.

Nous avons maintenant besoin de la motion suivante:

Que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'autorisation d'engager les fonds du comité soit conférée individuellement à la présidence, ou, en son absence, au vice-président; et

Que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à la directive 3:05 de l'Annexe II du *Règlement du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée à la présidence, à la vice-présidence et au greffier du comité.

Le sénateur Beaudoin: Je le propose.

La présidente: Convenez-vous, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée.

Nous proposons la motion suivante:

Que le budget suivant soit approuvé et présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, à la condition que le Sénat autorise le comité à retenir les services d'employés:

RÉSUMÉ DES DÉPENSES:

Services professionnels et spéciaux,	18 100 \$
Transport et communications,	8 510
Autres dépenses,	<u>2 550</u>
Total,	29 160 \$

That amount is lower than the \$36,600 requested last year, of which we only spent about \$1,900. This is a very frugal committee. The decrease occurs under the heading of transportation and communications because we did not use video-conferencing last year whatsoever, so we reduced the amount in the video-conferencing portion of the budget.

Senator Fraser: What is included in professional and special services here?

The Chairman: If we embark on special study, we may need to hire assistance from outside, beyond the Senate staff and the Library. We have always been able to get our assistance in-house.

Senator Beaudoin: That is a good thing. We may have a difficult problem on which we need the services of a jurist or an expert from a particular field. What if we decide we do need video-conferencing this year? That could happen.

The Chairman: There is still a good amount of padding in this budget. We also now have televising of the committee.

Senator Beaudoin: Do we pay for that?

The Chairman: No, but our conferences on particular bills can be televised. There is less need for video-conferencing.

Senator Joyal: If this committee decides to televise its debates on a certain project or legislation, would the cost be taken out of that \$8,000? Would we need to go back for further authorization?

The Chairman: No. The cost of televising committee proceedings does not come out of the individual budget of each committee.

Senator Joyal: I so move the motion regarding the budget.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I declare the motion carried.

We now need a motion regarding travel:

That the committee empower the Chair to designate, as required, one or more members of the committee and/or such staff as may be necessary to travel on assignment on behalf of the committee; and

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to:

1) Determine whether any member of the committee is on "official business" for the purposes of paragraph 8(3)(a) of the Senators Attendance Policy, published in the *Journals of the Senate* on Wednesday, June 3, 1998; and

2) Consider any member of the committee to be on "official business" if that member is: (a) attending a function, event or meeting related to the work of the

Ce montant est inférieur aux 36 600 \$ demandés l'année dernière, dont nous n'avons dépensé que près de 1 900 \$. Le comité est très économe. Cette diminution se situe au niveau des transports et des communications, car nous n'avons pas eu recours aux vidéoconférences l'année dernière, si bien que nous avons diminué cette partie du budget.

Le sénateur Fraser: Que comprennent les services professionnels et spéciaux?

La présidente: Si nous entamons une étude spéciale, nous pourrions avoir à embaucher de l'aide de l'extérieur, en dehors du personnel du Sénat et de la Bibliothèque. Nous avons toujours pu obtenir l'aide à l'interne.

Le sénateur Beaudoin: C'est une bonne chose. Nous pourrions être confrontés à un problème difficile nécessitant les services d'un juriste ou d'un spécialiste d'un domaine particulier. Que va-t-il se produire si nous décidons qu'il nous faut des vidéoconférences cette année? Cela pourrait arriver.

La présidente: Nous avons toujours un bon coussin dans ce budget. Nous avons également la télédiffusion des délibérations du comité.

Le sénateur Beaudoin: Payons-nous ce service?

La présidente: Non, mais nos conférences sur des projets de loi particuliers peuvent être télévisées. Il y a moins de besoins en matière de vidéoconférences.

Le sénateur Joyal: Si le comité décide de télédiffuser ses débats sur un projet ou une loi en particulier, le coût serait-il compris dans ces 8 000 \$? Faudrait-il demander une autre autorisation?

La présidente: Non, le coût de la télédiffusion des délibérations de comités n'est pas absorbé par le budget individuel de chaque comité.

Le sénateur Joyal: Je propose la motion relative au budget.

La présidente: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée.

Nous avons maintenant besoin d'une motion relative aux déplacements:

Que le comité autorise la présidence à désigner, au besoin, un ou plusieurs membres du comité, de même que le personnel nécessaire, qui se déplaceront au nom du comité; et

Que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à:

1) déterminer si un membre du comité remplit un «engagement public» aux fins de l'alinéa 8(3)a) de la politique relative à la présence des sénateurs, publiée dans les *Journaux du Sénat* du mercredi 3 juin 1998; et

2) considérer qu'un membre du comité remplit un «engagement public» si ce membre: a) assiste à une réception, à une activité ou à une réunion se rapportant

committee; or (b) making a presentation related to the work of the committee.

I should point out that we have never travelled since I have been on the committee.

Senator Cools: This is a totally different item.

The Chairman: This is for individuals and for staff. For example, last year, there was a conference that our clerk and her assistant attended, but it so happened that the conference was in Ottawa so we did not have to pay for any travel.

Senator Cools: The motion is quite complex. It is a multi-dimensional motion. The first part of the motion empowers the committee to designate one or more members of the committee to travel on behalf of the committee. That is pretty straightforward. The part that seems to be new is the empowering of the subcommittee to determine whether individual members are on official business, in respect of attending functions, events or meetings related to the work of the committee. That is a separate issue from the committee travelling. Could we have some explanation on that? This is quite new.

Mr. Patrice: That notion of the senators' attendance policy came up last year or the year before, where a senator might do some work outside the confines of Ottawa relating to work of the committee, attending a conference or something like that, and being able to have his or her attendance marked at the Senate. This is to have his or her absence justified in the Senate.

Senator Cools: Right now, any senator can go to speak anywhere in Canada. If I were to go and speak to the annual meeting of the Children's Aid Society, that authority currently exists. This is slightly different. This is putting the determination of that before this committee. It is an entirely different matter. Right now, anyone can do what you just described.

Mr. Patrice: This one is on behalf of the committee.

Senator Cools: It does not say that.

The Chairman: It does in the first part. It mentions travel on assignment on behalf of the committee.

Senator Cools: That is at the beginning, but the motion is many motions in one. The first part of the motion could almost stand alone, be severed. The second part of the motion is totally different.

The Chairman: Senator Cools, the second part of this also includes the paragraph on the next page, which states that the member of the committee is on official business if that member is, (a) attending a function, event or meeting related to the work of the committee, or (b) making a presentation related to the work of the committee.

Senator Cools: Precisely. "Related to the work of the committee" is quite different from "on behalf of the work of the committee." One can argue that anything that Senator Andreychuk speaks on in respect of legal questions could be related to the work of the committee. The real point here that has to be made —

aux travaux du comité; ou b) fait un exposé ayant trait aux travaux du comité.

Je devrais faire remarquer que depuis que je siège au sein du comité, nous n'avons jamais effectué de déplacements.

Le sénateur Cools: C'est un point complètement différent.

La présidente: Il vise les particuliers et le personnel. Par exemple, l'année dernière, il y a eu une conférence à laquelle ont participé notre greffière et son adjointe, mais cette conférence se déroulait à Ottawa, si bien que nous n'avons pas eu à payer de frais de déplacement.

Le sénateur Cools: La motion est très complexe, elle est multidimensionnelle. La première partie de la motion autorise le comité à désigner un ou plusieurs membres du comité qui se déplaceront au nom du comité. C'est assez simple. La partie qui semble nouvelle est celle qui autorise le sous-comité à déterminer si un membre remplit un engagement public, c'est-à-dire s'il assiste à des réceptions, à des activités ou à des réunions se rapportant aux travaux du comité. Cela n'a rien à voir avec les déplacements du comité. Pourrait-on avoir une explication à ce sujet? C'est tout à fait nouveau.

M. Patrice: La notion de politique relative à la présence des sénateurs est survenue l'année dernière ou l'année précédente; cette politique prévoit qu'un sénateur qui effectue du travail à l'extérieur d'Ottawa, travail se rapportant aux travaux du comité, qui assiste à une conférence ou autre chose du genre, peut être inscrit au registre des présences au Sénat. C'est pour justifier son absence du Sénat.

Le sénateur Cools: À l'heure actuelle, n'importe quel sénateur peut prononcer une allocution n'importe où au Canada. Si je dois prendre la parole à l'assemblée générale de la Société d'aide à l'enfance, ce genre d'autorisation est déjà prévue. Ce qui diffère ici, c'est que c'est à ce comité de le déterminer. C'est entièrement différent. À l'heure actuelle, n'importe qui peut faire ce que vous venez de décrire.

M. Patrice: L'accent est mis sur le fait que c'est au nom du comité.

Le sénateur Cools: Cela n'est pas précisé.

La présidente: C'est précisé dans la première partie qui fait mention de déplacements au nom du comité.

Le sénateur Cools: C'est le début, mais cette motion regroupe en fait beaucoup de motions en une seule. La première partie de la motion pourrait être isolée, coupée. La deuxième partie de la motion est complètement différente.

La présidente: Madame le sénateur Cools, la deuxième partie de cette motion comprend également le paragraphe de la page suivante, qui indique que le membre du comité remplit un engagement public si ce membre a) assiste à une réception, à une activité ou à une réunion se rapportant aux travaux du comité; ou b) fait un exposé ayant trait aux travaux du comité.

Le sénateur Cools: Précisément. «Se rapportant aux travaux du comité» ne veut pas dire la même chose que «au nom du comité». On pourrait prétendre que chaque fois que le sénateur Andreychuk traite de questions juridiques, elle fait quelque chose se rapportant aux travaux du comité. Ce qu'il faut véritablement souligner

and I do not know much about the history of it — is that one is putting a determination of individual senators before the subcommittee. If senators do not mind that, that is fine, go ahead, but it is a different point.

Senator Pearson: I assumed that this had arisen from the new policy that was adopted in the Senate in which we are required to justify our absence as a result of (a), (b) or (c). I find now I have to send a letter saying whose personal representative I am, and so on.

Senator Cools: This will not change that.

Senator Beaudoin: If I may, that is another thing.

Mr. Patrice: You can do it on your own behalf and send a letter, because there are many categories of official business, and one of them is business of the committee. Another example is where you would be absent as a result of a speaking engagement. What is before us only touches the issue of the committee. In the absence of such a motion, if you want to register yourself on business of the committee, it would have to come to the full committee every time. That motion gives the Subcommittee on Agenda and Procedure the power. It does not mean you cannot be on official business for other reasons, as described in your attendance policies.

Senator Cools: It is very different.

Senator Beaudoin: I am pleased you raised that point. They are two different things. For example, if you are asked by the Minister of Justice to do something and, as a result, are absent from the Senate, you are on official business if you have a letter from the Minister of Justice. That has nothing to do with this committee. If we have someone here representing the legal committee, even if we say that it is official business, it is official business for our committee but not for the record of presence in the Senate.

The Chairman: It can be on official committee business, if we pass this motion.

Senator Pearson: The policy states now that if we are travelling in the committee, we are counted as present in the Senate.

Senator Beaudoin: I see.

Senator Pearson: And I think this falls into that category. You are absent on behalf of the committee. It falls under the category of committee business.

Senator Beaudoin: Who says it is official business?

Senator Andreychuk: The Subcommittee on Agenda and Procedure.

Senator Beaudoin: The steering committee?

Senator Andreychuk: Yes.

Senator Fraser: Perhaps the clerk will correct me if I am wrong, but I think this is because there are various categories that qualify as official business. One of those categories is committee

ici — et je ne sais pas trop d'où vient cette motion — c'est que c'est le sous-comité qui doit déterminer si tel ou tel membre du comité remplit un engagement public. Si cela importe peu aux sénateurs, pas de problème, allez-y, mais c'est un point différent.

Le sénateur Pearson: D'après moi, cette motion découle de la nouvelle politique adoptée au Sénat en vertu de laquelle nous devons justifier nos absences en invoquant a), b) ou c). Je m'aperçois maintenant que je dois envoyer une lettre indiquant qui je représente, et cetera.

Le sénateur Cools: Rien ne va changer à cet égard.

Le sénateur Beaudoin: Si vous permettez, c'est autre chose.

M. Patrice: Vous pouvez le faire en votre propre nom et envoyer une lettre, car il y a beaucoup de catégories d'engagements publics, l'une d'elles étant les travaux du comité. Autre exemple, vous pourriez être absent parce que vous devez prononcer une allocution ailleurs. Ce qui nous est présenté ne touche que le comité. En l'absence d'une telle motion, si vous voulez indiquer que ce que vous faites se rapporte aux travaux du comité, vous devez chaque fois en saisir le comité entier. Cette motion donne au sous-comité du programme et de la procédure ce pouvoir. Cela ne signifie pas que vous ne pouvez pas remplir d'engagements publics pour d'autres raisons, telles que celles décrites dans vos politiques relatives à la présence.

Le sénateur Cools: C'est très différent.

Le sénateur Beaudoin: Je suis heureux que vous souleviez ce point. Il s'agit de deux choses différentes. Par exemple, si le ministre de la Justice vous demande de faire quelque chose et, qu'à cause de cela, vous êtes absent du Sénat, vous êtes considéré comme remplir un engagement public si vous avez une lettre du ministre de la Justice. Cela n'a rien à voir avec ce comité. Si nous avons quelqu'un ici qui représente le comité des affaires juridiques, même si nous disons qu'il s'agit d'un engagement public, c'est effectivement un engagement public pour notre comité, mais pas en ce qui concerne le registre des présences au Sénat.

La présidente: Cela peut faire partie des engagements publics du comité, si nous adoptons cette motion.

Le sénateur Pearson: D'après la politique actuelle, si le comité est en déplacement, nous sommes considérés présents au Sénat.

Le sénateur Beaudoin: Je vois.

Le sénateur Pearson: Je crois que cela tombe dans cette catégorie. Vous êtes absent au nom du comité. Cela tombe dans la catégorie des travaux du comité.

Le sénateur Beaudoin: Qui décide qu'il s'agit d'un engagement public?

Le sénateur Andreychuk: Le sous-comité du programme et de la procédure.

Le sénateur Beaudoin: Le comité directeur?

Le sénateur Andreychuk: Oui.

Le sénateur Fraser: Le greffier pourra me reprendre si je me trompe, mais je crois que c'est parce qu'il y a plusieurs catégories d'engagements publics, l'une d'elles étant les travaux du comité.

business. I can be absent for reasons that have nothing to do with the committee, but if I say that the reason for my absence was official business related to committee business, then the committee has to say, yes, indeed, that was committee business.

Senator Beaudoin: In the second column.

Senator Fraser: That is right. It would not apply to any other claim for official business, just if you say you were on committee business.

Senator Cools: No, that is not what it says. It says "related." It says it very clearly.

Senator Fraser: When you file your absence report and say, "I am representing a minister," you have to get a letter from the minister. In the same way, if you say, "I am doing work for the committee," you will have to get a letter from the committee, or something to that effect, and this motion enables the steering committee to do that rather than the whole committee.

Senator Beaudoin: If it is that, then I agree.

The Chairman: That is the only way it would ever be used.

Senator Cools: Do you guarantee that?

The Chairman: I will.

Senator Cools: I will reserve my judgment on that.

Senator Andreychuk: I think the guarantee arises because the subcommittee has to meet and make a determination on a request.

Senator Cools: What happens when an individual senator here goes off and does something and did not get prior authority?

Senator Andreychuk: Then it is the senator's responsibility. You need prior authorization.

Senator Cools: It does not say that.

Senator Andreychuk: Then you go at your own jeopardy.

Senator Beaudoin: I am not afraid of that.

Senator Andreychuk: We have already had this come up in another committee. A committee member said, "This is legitimate. It will help with the committee's study." The subcommittee had not met. That member went off and came back, and we determined it was not part of our study and said: "You took a risk, you went. It was probably justifiable for you as a senator to do so; it probably helped you on your study." However, as a committee we would not authorize it.

In the case of another application, we approved it. We would all like to have gone, but we agreed that it was too costly, so we said to the member, "You go and bring us back the answers to these questions."

Senator Beaudoin: I am not too worried about the question of legality here, because the Subcommittee on Agenda and Procedure will be authorized to determine whether any member is on

Je peux être absente pour des motifs qui n'ont rien à voir avec le comité, mais si je dis que je suis absente pour un engagement public se rapportant aux travaux du comité, le comité doit confirmer qu'il s'agit effectivement des travaux du comité.

Le sénateur Beaudoin: Dans la deuxième colonne.

Le sénateur Fraser: C'est exact. Cela ne s'appliquerait pas à d'autres catégories d'engagements publics, seulement si vous dites que vous faites du travail pour le comité.

Le sénateur Cools: Non, ce n'est pas ce qui est indiqué ici, il est indiqué «se rapportant». C'est très clair.

Le sénateur Fraser: Lorsque vous justifiez votre absence en disant: «Je représente un ministre», vous devez obtenir une lettre du ministre. De la même façon, si vous dites: «je fais du travail pour le comité», vous devez avoir une lettre du comité, ou autre chose à cet effet; cette motion permet au comité directeur, au lieu du comité entier, de prendre les mesures qui s'imposent.

Le sénateur Beaudoin: Si tel est le cas, je suis d'accord.

La présidente: C'est uniquement de cette façon que cette approche serait adoptée.

Le sénateur Cools: Pouvez-vous le garantir?

La présidente: Oui.

Le sénateur Cools: Je réserve mon jugement à ce sujet.

Le sénateur Andreychuk: Je pense que la garantie est possible parce que le sous-comité doit se réunir et prendre une décision à propos des demandes présentées.

Le sénateur Cools: Que se passe-t-il lorsqu'un sénateur s'en va pour remplir un engagement pour lequel il n'a pas obtenu d'autorisation préalable?

Le sénateur Andreychuk: C'est le sénateur qui doit en assumer la responsabilité. Vous avez besoin d'une autorisation préalable.

Le sénateur Cools: Ce n'est pas ce qui est indiqué ici.

Le sénateur Andreychuk: Vous partez alors à vos risques et périls.

Le sénateur Beaudoin: Cela ne me fait pas peur.

Le sénateur Andreychuk: La question a déjà été soulevée dans un autre comité. Un membre du comité a dit: «c'est légitime, cela facilitera l'étude du comité», or, le sous-comité ne s'était pas réuni. Ce sénateur est parti et entre-temps, il avait été déterminé que cela ne faisait pas partie de l'étude; nous lui avons dit à son retour: «vous avez pris le risque, vous êtes parti, c'était probablement justifié pour vous, en tant que sénateur; cela vous a probablement aidé personnellement.» Toutefois, en tant que comité, nous ne l'autorisons pas.

Dans un autre cas, nous avons approuvé une demande qui avait été présentée. Nous aurions tous voulu partir, mais nous avions convenu que c'était trop coûteux, si bien que nous avons dit à un sénateur de nous représenter et de nous ramener des réponses aux questions posées.

Le sénateur Beaudoin: La question de la légalité ne m'inquiète trop ici, car c'est au sous-comité du programme et de la procédure de déterminer si un membre remplit un engagement

official business. That is the end of it. If the subcommittee does not say you were on official business, then you were not.

Senator Fraser: On official committee business.

Senator Beaudoin: That is right.

Senator Fraser: You may be on other official business.

Senator Beaudoin: I think the wording is okay.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Cools: I abstain.

The Chairman: Carried.

We now need a motion to cover travelling and living expenses of witnesses.

In the past, this committee has made it a policy to pay the travelling expenses of one witness per organization. However, pursuant to the *Rules of the Senate*, there is the right to pay for two witnesses per organization, and there may be special circumstances in which we would want to pay the expenses of a second witness.

An example might be a bill that would affect the civil law of Quebec differently from the way it would affect the common law in the rest of the country. That would be one of the only conditions that I can think of that would require paying the expenses of a second witness.

I will read the motion, because I believe this does affect you, Senator Beaudoin.

That, pursuant to the Senate guidelines for witnesses expenses, the committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for one witness from any one organization and payment will take place upon application, but that the chair be authorized to approve expenses for a second witness should there be exceptional circumstances.

Senator Andreychuk: I so move.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I declare the motion carried.

We need a motion for electronic media coverage of public meetings.

Senator Cools: What happened to meals?

Mr. Patrice: That is in the budget application.

The Chairman: All right. We rarely feed the committee, I must admit. However, oftentimes when we provide food, the meeting adjourns early and the food sits there and goes to waste.

It is moved by Senator Beaudoin:

public. C'est tout. Si d'après le sous-comité, vous ne remplissez pas un engagement public, tel est le cas.

Le sénateur Fraser: Engagement public pour le comité.

Le sénateur Beaudoin: C'est exact.

Le sénateur Fraser: Vous pourriez remplir un autre genre d'engagement public.

Le sénateur Beaudoin: D'après moi, le libellé est acceptable.

La présidente: En convenez-vous, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Cools: Je m'abstiens.

La présidente: La motion est adoptée.

Nous avons maintenant besoin d'une motion relative aux frais de déplacement des témoins.

Dans le passé, le comité a eu pour politique de rembourser les frais de déplacement d'un témoin par organisme. Toutefois, conformément au *Règlement du Sénat*, nous pouvons rembourser les frais de déplacement de deux témoins par organisme et dans certains cas, c'est peut-être ce que nous voudrions faire.

On pourrait citer l'exemple d'un projet de loi touchant le droit civil du Québec différemment de la common law dans le reste du pays. Ce serait l'une des seules conditions auxquelles je peux penser qui nécessiterait le remboursement des frais de déplacement d'un deuxième témoin.

Je vais lire la motion, car je crois que cela vous touche, monsieur le sénateur Beaudoin.

Que, conformément aux lignes directrices du Sénat régissant les frais de déplacement des témoins, le comité peut rembourser des dépenses raisonnables de voyage et d'hébergement à un témoin d'un même organisme, après qu'une demande de remboursement a été présentée, mais que la présidence soit autorisée à permettre le remboursement de dépenses pour un deuxième témoin, en cas de circonstances exceptionnelles.

Le sénateur Andreychuk: Je le propose.

La présidente: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée.

Nous avons besoin d'une motion pour la diffusion des délibérations publiques par les médias d'information électroniques.

Le sénateur Cools: Qu'en est-il des repas?

M. Patrice: C'est prévu dans la demande de budget.

La présidente: D'accord; il est rare que nous prévoyions des repas pour le comité, je dois le reconnaître. Toutefois, souvent lorsque nous prévoyons des repas, la séance s'ajourne tôt et la nourriture est gaspillée.

Le sénateur Beaudoin propose:

That the Chair be authorized to seek permission from the Senate to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow such coverage at its discretion.

Senator Beaudoin: I so move.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I declare the motion carried.

The time slot for our meetings is normally Wednesday, when the Senate rises, but not before 3:30, and Thursday at 10:45 a.m. In both of those time slots, the meeting will take place in Room 257, East Block.

If there is no future business of the committee, we will adjourn.

The committee adjourned.

Que la présidence soit autorisée à demander au Sénat la permission de diffuser ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, de manière à déranger le moins possible ses travaux; et

Que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à permettre cette diffusion, à sa discrétion.

Le sénateur Beaudoin: Je le propose.

La présidente: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée.

L'horaire de nos séances est habituellement fixé le mercredi, à l'ajournement du Sénat, mais pas avant 15 h 30, et le jeudi, à 10 h 45. Les réunions ont lieu à la pièce 257 de l'édifice de l'Est.

S'il n'y a pas d'autres points à l'ordre du jour du comité, nous allons lever la séance.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

A1
JC24
L32

Government
Publications



Second Session
Thirty-sixth Parliament, 1999

Deuxième session de la
trente-sixième législature, 1999

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, November 24, 1999
Thursday, November 25, 1999

Le mercredi 24 novembre 1999
Le jeudi 25 novembre 1999

Issue No. 2

Fascicule n° 2

First and second meetings on:
Bill C-7, An Act to amend the Criminal Records Act
and to amend another Act in consequence

Première et deuxième réunions concernant:
Le projet de loi C-7, Loi modifiant la Loi sur le casier
judiciaire et une autre loi en conséquence

INCLUDING:
THE SECOND REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-7)

Y COMPRIS:
LE DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi C-7)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

* Boudreau, P.C. (or Hays)	* Lynch-Staunton (or Kinsella)
Buchanan, P.C.	Moore
Cools	Nolin
Fraser	Pearson
Johnson	Poy
Joyal, P.C.	Rivest

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Rivest substituted for that of the Honourable Senator Ghitter (*November 18, 1999*).

The name of the Honourable Senator Johnson substituted for that of the Honourable Senator Andreychuk (*November 18, 1999*).

The name of the Honourable Senator Buchanan substituted for that of the Honourable Senator Kelleher (*November 18, 1999*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

* Boudreau, c.p. (ou Carstairs)	* Lynch-Staunton (ou Kinsella)
Buchanan, c.p.	Moore
Cools	Nolin
Fraser	Pearson
Johnson	Poy
Joyal, c.p.	Rivest

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Rivest est substitué à celui de l'honorable sénateur Ghitter (*le 18 novembre 1999*).

Le nom de l'honorable sénateur Johnson est substitué à celui de l'honorable sénateur Andreychuk (*le 18 novembre 1999*).

Le nom de l'honorable sénateur Buchanan est substitué à celui de l'honorable sénateur Kelleher (*le 18 novembre 1999*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, November 17, 1999:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Fraser, seconded by the Honourable Senator Gill, for the second reading of Bill C-7, An Act to amend the Criminal Records Act and to amend another Act in consequence.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Fraser moved, seconded by the Honourable Senator Ruck, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 17 novembre 1999:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Fraser, appuyée par l'honorable sénateur Gill, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-7, Loi modifiant la Loi sur le casier judiciaire et une autre loi en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Fraser propose, appuyée par l'honorable sénateur Ruck, que le projet de loi soit renvoyé au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, November 24, 1999

(2)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:30 p.m., in Room 257, East Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Buchanan, P.C., Cools, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Moore and Nolin (8).

Other senator present: The Honourable Senator Andreychuk (1).

In attendance: Nancy Holmes and David Goetz, Research Officers, Law and Government Division, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Department of the Solicitor General of Canada:

Mary Campbell, Director, Corrections Policy Division, Corrections Directorate, Corrections and Aboriginal Policing Branch;

Richard Zubrycki, Director General, Corrections Directorate, Corrections and Aboriginal Policing Branch.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 17, 1999, the committee proceeded to study Bill C-7, An Act to amend the Criminal Records Act and to amend another Act in consequence.

The witnesses made a statement and answered questions from the members of the committee.

At 5:20 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, November 25, 1999

(3)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:45 a.m., in Room 257, East Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Moore, Nolin, Pearson and Poy (10).

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 24 novembre 1999

(2)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 30, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Buchanan, c.p., Cools, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Moore et Nolin (8).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Andreychuk (1).

Également présents: Nancy Holmes et David Goetz, attachés de recherche, Division du droit et du gouvernement, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du ministère du Solliciteur général du Canada:

Mary Campbell, directrice, Politiques correctionnelles, Direction générale des affaires correctionnelles, Secteur des affaires correctionnelles et police autochtone;

Richard Zubrycki, directeur général, Direction générale des affaires correctionnelles, Secteur des affaires correctionnelles et police autochtone.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 17 novembre 1999, le comité étudie le projet de loi C-7, Loi modifiant la Loi sur le casier judiciaire et une autre loi en conséquence.

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions posées par les membres du comité.

À 17 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 25 novembre 1999

(3)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 45, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Moore, Nolin, Pearson et Poy (10).

In attendance: Nancy Holmes and David Goetz, Research Officers, Law and Government Division, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 17, 1999, the committee proceeded to study Bill C-7, An Act to amend the criminal records Act and to amend another Act in consequence.

It was agreed — That the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-7.

It was agreed — That the title stand postponed.

It was agreed — That clause 1 carry.

It was agreed — That clause 2 carry.

It was agreed — That clause 3 carry.

It was agreed — That clause 4 carry.

It was agreed — That clause 5 carry.

The Honorable Senator Fraser moved — That Bill C-7, in clause 6, be amended by:

(a) replacing line 42 on page 2 with the following:

“**6.3** (1) The definitions in this subsection apply in this section.

“children” means persons who are less than 18 years of age.

“vulnerable persons” means persons who, because of their age, a disability or other circumstances, whether temporary or permanent,

(a) are in a position of dependence on others; or

(b) are otherwise at a greater risk than the general population of being harmed by persons in a position of authority or trust relative to them.

(2) The Commissioner shall make, in”;

(b) replacing, in the French version, line 43 on page 2 with the following:

“royale du Canada une indication permettant”;

(c) replacing lines 2 and 3 on page 3 with the following:

“an individual’s conviction for a sexual offence listed in the schedule in respect of which a pardon”;

(d) adding after line 5 on page 4 the following:

“(9) The Governor in Council may, by order, amend the schedule by adding or deleting a reference to a sexual offence.”; and

(e) making consequential changes to the numbering of provisions and any cross references to them.

It was agreed — That clause 6, as amended, carry.

It was agreed — That clause 7 carry.

Également présents: Nancy Holmes et David Goetz, attachés de recherche, Division du droit du gouvernement, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l’ordre de renvoi adopté par le Sénat le 17 novembre 1999, le comité procède à l’étude du projet de loi C-7, Loi modifiant la Loi sur le casier judiciaire et une autre Loi en conséquence.

Il est convenu — Que le comité procède à l’étude article par article du projet de loi C-7.

Il est convenu — Que l’adoption du titre soit reportée.

Il est convenu — Que l’article 1 soit adopté.

Il est convenu — Que l’article 2 soit adopté.

Il est convenu — Que l’article 3 soit adopté.

Il est convenu — Que l’article 4 soit adopté.

Il est convenu — Que l’article 5 soit adopté.

L’honorable sénateur Fraser propose — Que le projet de loi C-7, à l’article 6, soit modifié:

a) par substitution, à la ligne 40, page 2, de ce qui suit:

«**6.3** (1) Les définitions qui suivent s’appliquent au présent article.

«enfant» Personne âgée de moins de 18 ans.

«personne vulnérable» Personne qui, en raison de son âge, d’une déficience ou d’autres circonstances temporaires ou permanentes:

a) soit est en position de dépendance par rapport à d’autres personnes; ou

b) soit court un risque d’abus ou d’agression plus élevé que la population en général de la part d’une personne en position d’autorité ou de confiance par rapport à elle.

(2) Le commissaire doit inclure dans le»;

b) par substitution à la version française, à la ligne 43, page 2, de ce qui suit:

«royale du Canada une indication permettant»;

c) par substitution aux lignes 3 et 4, page 3, de ce qui suit:

«nation pour une infraction sexuelle mentionnée à l’annexe à l’égard de laquelle il lui a été octroyé»;

d) par adjonction, après la ligne 5, page 4, de ce qui suit:

«(9) Le gouverneur en conseil peut, par décret, modifier l’annexe pour y ajouter ou en retrancher une infraction sexuelle.»;

e) par les changements de désignation numérique de paragraphe, ainsi que de présentation des renvois, qui en découlent.

Il est convenu — Que l’article 6 soit adopté dans sa forme modifiée.

Il est convenu — Que l’article 7 soit adopté.

The Honorable Senator Fraser moved — That Bill C-7, in clause 8, be amended by:

- (a) deleting lines 5 and 6 on page 5;
- (b) deleting lines 11 to 13 on page 5;
- (c) making consequential changes to the numbering of provisions and any cross-references to them.

It was agreed — That clause 8, as amended, carry.

It was agreed — That clause 9 carry.

It was agreed — That clause 10 carry.

The Honorable Senator Fraser moved — That Bill C-7 be amended by adding after line 27 on page 5 the following:

“8.1 The Act is amended by adding, after section 10, the schedule set out in the schedule to this Act.”.

It was agreed — That new clause 8.1 carry.

The Honorable Senator Fraser moved — That Bill C-7 be amended by adding after line 3 on page 6 the following:

“SCHEDULE

(Section 8.1)

SCHEDULE

(Subsections 6.3(1) and (9))

1. Offences under the following provisions of the *Criminal Code*:

- (a) subsection 7(4.1) (sexual offence against a child by an act or omission outside Canada);
- (b) section 151 (sexual interference with a person under 14);
- (c) section 152 (invitation to a person under 14 to sexual touching);
- (d) section 153 (sexual exploitation of a person 14 or more but under 18);
- (e) section 153.1 (sexual exploitation of a person with a disability);
- (f) section 155 (incest);
- (g) section 159 (anal intercourse);
- (h) subsection 160(3) (bestiality in the presence of a person under 14 or inciting a person under 14 to commit bestiality);
- (i) paragraph 163(1)(a) (obscene materials);
- (j) paragraph 163(2)(a) (obscene materials);
- (k) section 163.1 (child pornography);
- (l) section 168 (mailing obscene matter);
- (m) section 170 (parent or guardian procuring sexual activity);

L'honorable sénateur Fraser propose — Que le projet de loi C-7, à l'article 8, soit modifié:

- a) par suppression des lignes 10 et 11, page 5;
- b) par suppression des lignes 16 à 18, page 5;
- c) par les changements de désignation alphabétique des alinéas, ainsi que de présentation des renvois, qui en découlent.

Il est convenu — Que l'article 8 soit adopté dans sa forme modifiée.

Il est convenu — Que l'article 9 soit adopté.

Il est convenu — Que l'article 10 soit adopté.

L'honorable sénateur Fraser propose que le projet de loi C-7 soit modifié par adjonction, après la ligne 33, page 5, de ce qui suit:

«8.1 La même loi est modifiée par adjonction, après l'article 10, de l'annexe figurant à l'annexe de la présente loi.».

Il est convenu — Que le nouvel article 8.1 soit adopté.

L'honorable sénateur Fraser propose que le projet de loi C-7 soit modifié par adjonction, après la ligne 3, page 6, de ce qui suit:

«ANNEXE

(Article 8.1)

ANNEXE

(paragraphes 6.3(1) et (9))

1. Les infractions aux dispositions suivantes du *Code criminel*:

- a) le paragraphe 7(4.1) (infractions d'ordre sexuel impliquant les enfants à l'étranger, par action ou omission);
- b) article 151 (contacts sexuels — enfant de moins 14 ans);
- c) l'article 152 (incitation à des contacts sexuels — enfant de moins de 14 ans);
- d) l'article 153 (personne en situation d'autorité par rapport à une personne âgée de moins de 14 ans, mais de moins de 18 ans);
- e) l'article 153.1 (personne en situation d'autorité par rapport à une personne ayant une déficience);
- f) l'article 155 (inceste);
- g) l'article 159 (relations sexuelles anales);
- h) le paragraphe 160(3) (bestialité en présence d'un enfant âgé de moins de 14 ans ou incitation d'un enfant de moins de 14 ans à commettre la bestialité);
- i) l'alinéa 163(1)a) (corruption de mœurs);
- j) l'alinéa 163(2)a) (corruption de mœurs);
- k) l'article 163.1 (pornographie juvénile);
- l) l'article 168 (mise à la poste de choses obscènes);
- m) l'article 170 (père, mère ou tuteur qui sert d'entremetteur);

- (n) section 171 (householder permitting sexual activity);
- (o) section 172 (corrupting children);
- (p) section 173 (indecent acts);
- (q) subsection 212(2) (living on avails of prostitution of a person under 18);
- (r) subsection 212(2.1) (living on avails of prostitution of a person under 18);
- (s) subsection 212(4) (obtain, or attempt to obtain, sexual services of a person under 18);
- (t) section 271 (sexual assault);
- (u) subsection 272(1) and paragraph 272(2)(a) (sexual assault with firearm);
- (v) subsection 272(1) and paragraph 272(2)(b) (sexual assault other than with firearm);
- (w) section 273 (aggravated sexual assault);
- (x) paragraph 273.3(1)(a) (removal of child under 14 from Canada for purposes of listed offences);
- (y) paragraph 273.3(1)(b) (removal of child 14 or more but under 18 from Canada for purpose of listed offence);
- (z) paragraph 273.3(1)(c) (removal of child under 18 from Canada for purposes of listed offences);
- (z.1) section 280 (abduction of a person under 16);
- (z.2) section 281 (abduction of a person under 14);
- (z.3) paragraph 348(1)(a) with respect to breaking and entering a place with intent to commit in that place an indictable offence listed in this schedule;
- (z.4) paragraph 348(1)(b) with respect to breaking and entering a place and committing in that place an indictable offence listed in this schedule;
- (z.5) subsection 372(2) (indecent phone calls); and
- (z.6) section 463 with respect to an attempt to commit an offence listed in this section or with respect to being an accessory after the fact to the commission of an offence listed in this schedule.
- 2. Offences under the following provisions of the *Criminal Code*, R.S.C. 1970, c. C-34, as that Act read before January 1988:**
- (a) subsection 146(1) (sexual intercourse with a female under 14);
- (b) subsection 146(2) (sexual intercourse with a female 14 or more but under 16);
- n) l'article 171 (maître de maison qui permet des actes sexuels interdits);
- o) l'article 172 (corruption d'enfants);
- p) l'article 173 (actions indécentes);
- q) le paragraphe 212(2) (vivre des produits de la prostitution d'une personne âgée de moins de 18 ans);
- r) le paragraphe 212(2.1) (vivre des produits de la prostitution d'une personne âgée de moins de 18 ans);
- s) le paragraphe 212(4) (obtention ou tentative d'obtention des services sexuels d'une personne âgée de moins de 18 ans);
- t) l'article 271 (agression sexuelle);
- u) le paragraphe 272(1) et l'alinéa 272(2)a) (agression sexuelle avec une arme à feu);
- v) le paragraphe 272(1) et l'alinéa 272(2)b) (agression sexuelle sans arme à feu);
- w) l'article 273 (agression sexuelle grave);
- x) l'alinéa 273.3(1)a) (passage d'un enfant âgé de moins de 14 ans en vue de permettre la commission d'une infraction mentionnée à cet alinéa);
- y) l'alinéa 273.3(1)b) (passage à l'étranger d'un enfant âgé de 14 ans ou plus mais de moins de 18 ans en vue de permettre la commission d'une infraction mentionnée à cet alinéa);
- z) l'alinéa 273.3(1)c) (passage à l'étranger d'un enfant âgé de moins de 18 ans en vue de permettre la commission d'une infraction mentionnée à cet alinéa);
- z.1) l'article 280 (enlèvement d'une personne âgée de moins de 16 ans);
- z.2) l'article 281 (enlèvement d'une personne âgée de moins de 14 ans);
- z.3) l'alinéa 348(1)a) en ce qui a trait à l'introduction par effraction dans un endroit avec intention d'y commettre un acte criminel mentionné à la présente annexe;
- z.4) l'alinéa 348(1)b) en ce qui a trait à l'introduction par effraction dans un endroit et à la commission d'un acte criminel mentionné à la présente annexe;
- z.5) le paragraphe 372(2) (propos indécents au téléphone);
- z.6) l'article 463 en ce qui a trait à la tentative de commettre une infraction mentionnée à la présente annexe ou à la complicité, après le fait, de la perpétration d'une telle infraction.
- 2. Les infractions aux dispositions suivantes du *Code criminel*, S.R.C. 1970, ch. C-34, dans sa version antérieure à janvier 1988:**
- a) le paragraphe 146(1) (rapports sexuels avec une personne du sexe féminin âgée de moins de 14 ans);
- b) le paragraphe 146(2) (rapports sexuels avec une personne du sexe féminin âgée de 14 ans ou plus mais de moins de 16 ans);

(c) section 151 (seduction of a female 16 or more but under 18);

(d) section 153 (sexual intercourse with stepdaughter, etc., or female employee);

(e) section 155 (buggery or bestiality);

(f) section 157 (gross indecency);

(g) section 166 (parent or guardian procuring defilement); and

(h) section 167 (householder permitting defilement).

3. Offences under the following provisions of the *Criminal Code*, R.S.C. 1970, c. C-34, as that Act read before January 1983:

(a) section 144 (rape);

(b) section 145 (attempt to commit rape);

(c) section 149 (indecent assault on female);

(d) section 156 (indecent assault on male);

(e) section 245 (common assault); and

(f) subsection 246(1) (assault with intent to commit an indictable offence).”

It was agreed — That the committee dispenses of reading the entire schedule.

It was agreed — That the new schedule carry.

It was agreed — That the title carry.

It was agreed — That Bill C-7, as amended, be adopted.

It was agreed — That the Chair report the bill, as amended, to the Senate.

At 10:55 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du comité,

Michel Patrice

Clerk of the Committee

c) l'article 151 (séduction d'une personne du sexe féminin âgée de 16 ans ou plus mais de moins de 18 ans);

d) l'article 153 (rapports sexuels avec sa belle-fille, etc., ou son employée);

e) l'article 155 (sodomie ou bestialité);

f) l'article 157 (actes de grossière indécence);

g) l'article 166 (père, mère ou tuteur qui cause le défloremment);

h) l'article 167 (maître de maison qui permet le défloremment).

3. Les infractions aux dispositions suivantes du *Code criminel*, S.R.C. 1970, ch. C-34, dans sa version antérieure à janvier 1983:

a) l'article 144 (viol);

b) l'article 145 (tentative de viol);

c) l'article 149 (attentat à la pudeur d'une personne du sexe féminin);

d) l'article 156 (attentat à la pudeur d'une personne du sexe masculin);

e) l'article 245 (voies de fait simples);

f) le paragraphe 246(1) (voies de fait avec intention de commettre un acte criminel).»

Il est convenu — Que le comité se passe de lire l'annexe au complet.

Il est convenu — Que la nouvelle annexe soit adoptée.

Il est convenu — Que le titre soit adopté.

Il est convenu — Que le projet de loi C-7 soit adopté dans sa forme modifiée.

Il est convenu — Que la présidente fasse rapport au Sénat du projet de loi dans sa forme modifiée.

À 10 h 55, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

TUESDAY, November 30, 1999

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

SECOND REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-7, An Act to amend the Criminal Records Act and to amend another Act in consequence, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, November 17, 1999, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments:

1. Page 2 to 4, clause 6:

(a) replace line 42 on page 2 with the following:

“6.3 (1) The definitions in this subsection apply in this section.

“children” means persons who are less than 18 years of age.

“vulnerable persons” means persons who, because of their age, a disability or other circumstances, whether temporary or permanent,

(a) are in a position of dependence on others; or

(b) are otherwise at a greater risk than the general population of being harmed by persons in a position of authority or trust relative to them.

(2) The Commissioner shall make, in”;

(b) replace, in the French version, line 43 on page 2 with the following:

“royale du Canada une indication permettant”;

(c) replace lines 2 and 3 on page 3 with the following:

“an individual’s conviction for a sexual offence listed in the schedule in respect of which a pardon”;

(d) add after line 5 on page 4 the following:

“(9) The Governor in Council may, by order, amend the schedule by adding or deleting a reference to a sexual offence.”; and

(e) make consequential changes to the numbering of provisions and any cross-references to them.

2. Page 5, clause 8:

(a) delete lines 5 and 6 on page 5;

(b) delete lines 11 to 13 on page 5;

RAPPORT DU COMITÉ

Le MARDI 30 novembre 1999

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l’honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le projet de loi C-7, Loi modifiant la Loi sur le casier judiciaire et une autre loi en conséquence, a, conformément à l’ordre de renvoi du mercredi 17 novembre 1999, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les amendements suivants:

1. Page 2 à 4, à l’article 6:

a) substituer, à la ligne 40, page 2, par ce qui suit:

«6.3 (1) Les définitions qui suivent s’appliquent au présent article.

«enfant» Personne âgée de moins de dix-huit ans.

«personne vulnérable» Personne qui, en raison de son âge, d’une déficience ou d’autres circonstances temporaires ou permanentes:

a) soit est en position de dépendance par rapport à d’autres personnes;

b) soit court un risque d’abus ou d’agression plus élevé que la population en général de la part d’une personne en position d’autorité ou de confiance par rapport à elle.

(2) Le commissaire doit inclure dans le»;

b) substituer dans la version française, à la ligne 43, page 2, par ce qui suit:

«royale du Canada une indication permettant»;

c) substituer aux lignes 3 et 4, page 3, par ce qui suit:

«nation pour une infraction sexuelle mentionnée à l’annexe à l’égard de laquelle il lui a été octroyé»;

d) ajouter, après la ligne 5, page 4, ce qui suit:

«(9) Le gouverneur en conseil peut, par décret, modifier l’annexe pour y ajouter ou en retrancher une infraction sexuelle.»;

e) changer la désignation numérique de paragraphe, ainsi que de présentation des renvois, qui en découlent.

2. Page 5, article 8:

a) supprimer des lignes 10 et 11, page 5;

b) supprimer des lignes 16 à 18, page 5;

(c) make consequential changes to the numbering of provisions and any cross-references to them.

3. Page 5: add after line 27 on page 5 the following:

“8.1 The Act is amended by adding, after section 10, the schedule set out in the schedule to this Act.”

4. Page 6: add after line 3 the following:

“SCHEDULE
(Section 8.1)

SCHEDULE
(Subsections 6.3(1) and (9))

1. Offences under the following provisions of the *Criminal Code*:

(a) subsection 7(4.1) (sexual offence against a child by an act or omission outside Canada);

(b) section 151 (sexual interference with a person under 14);

(c) section 152 (invitation to a person under 14 to sexual touching);

(d) section 153 (sexual exploitation of a person 14 or more but under 18);

(e) section 153.1 (sexual exploitation of a person with a disability);

(f) section 155 (incest);

(g) section 159 (anal intercourse);

(h) subsection 160(3) (bestiality in the presence of a person under 14 or inciting a person under 14 to commit bestiality);

(i) paragraph 163(1)(a) (obscene materials);

(j) paragraph 163(2)(a) (obscene materials);

(k) section 163.1 (child pornography);

(l) section 168 (mailing obscene matter);

(m) section 170 (parent or guardian procuring sexual activity);

(n) section 171 (householder permitting sexual activity);

(o) section 172 (corrupting children);

(p) section 173 (indecent acts);

(q) subsection 212(2) (living on avails of prostitution of a person under 18);

c) changer la désignation alphabétique des alinéas, ainsi que de présentation des renvois, qui en découlent.

3. Page 5: ajouter après la ligne 33, page 5, ce qui suit:

«8.1 La même loi est modifiée par adjonction, après l'article 10, de l'annexe figurant à l'annexe de la présente loi.»

4. Page 6: ajouter, après la ligne 3, page 6, ce qui suit:

« ANNEXE
(article 8.1)

ANNEXE
(paragraphes 6.3(2) et (9))

1. Les infractions aux dispositions suivantes du *Code criminel*:

a) le paragraphe 7(4.1) (infractions d'ordre sexuel impliquant les enfants à l'étranger, par action ou omission);

b) l'article 151 (contacts sexuels — enfant de moins de 14 ans);

c) l'article 152 (incitation à des contacts sexuels — enfant de moins de 14 ans);

d) l'article 153 (personne en situation d'autorité par rapport à une personne âgée d'au moins 14 ans, mais de moins de 18 ans);

e) l'article 153.1 (personne en situation d'autorité par rapport à une personne ayant une déficience);

f) l'article 155 (inceste);

g) l'article 159 (relations sexuelles anales);

h) le paragraphe 160(3) (bestialité en présence d'un enfant âgé de moins de 14 ans, ou incitation d'un enfant de moins de 14 ans à commettre la bestialité);

i) l'alinéa 163(1)a) (corruption de mœurs);

j) l'alinéa 163(2)a) (corruption de mœurs);

k) l'article 163.1 (pornographie juvénile);

l) l'article 168 (mise à la poste de choses obscènes);

m) l'article 170 (père, mère ou tuteur qui sert d'entremetteur);

n) l'article 171 (maître de maison qui permet des actes sexuels interdits);

o) l'article 172 (corruption d'enfants);

p) l'article 173 (actions indécentes);

q) le paragraphe 212(2) (vivre des produits de la prostitution d'une personne âgée de moins de 18 ans);

(r) subsection 212(2.1) (living on avails of prostitution of a person under 18);

(s) subsection 212(4) (obtain, or attempt to obtain, sexual services of a person under 18);

(t) section 271 (sexual assault);

(u) subsection 272(1) and paragraph 272(2)(a) (sexual assault with firearm);

(v) subsection 272(1) and paragraph 272(2)(b) (sexual assault other than with firearm);

(w) section 273 (aggravated sexual assault);

(x) paragraph 273.3(1)(a) (removal of child under 14 from Canada for purposes of listed offences);

(y) paragraph 273.3(1)(b) (removal of child 14 or more but under 18 from Canada for purpose of listed offence);

(z) paragraph 273.3(1)(c) (removal of child under 18 from Canada for purposes of listed offences);

(z.1) section 280 (abduction of a person under 16);

(z.2) section 281 (abduction of a person under 14);

(z.3) paragraph 348(1)(a) with respect to breaking and entering a place with intent to commit in that place an indictable offence listed in this schedule;

(z.4) paragraph 348(1)(b) with respect to breaking and entering a place and committing in that place an indictable offence listed in this schedule;

(z.5) subsection 372(2) (indecent phone calls); and

(z.6) section 463 with respect to an attempt to commit an offence listed in this section or with respect to being an accessory after the fact to the commission of an offence listed in this schedule.

2. Offences under the following provisions of the *Criminal Code*, R.S.C. 1970, c. C-34, as that Act read before January 1988:

(a) subsection 146(1) (sexual intercourse with a female under 14);

(b) subsection 146(2) (sexual intercourse with a female 14 or more but under 16);

(c) section 151 (seduction of a female 16 or more but under 18);

r) le paragraphe 212(2.1) (vivre des produits de la prostitution d'une personne âgée de moins de 18 ans);

s) le paragraphe 212(4) (obtention ou tentative d'obtention des services sexuels d'une personne âgée de moins de 18 ans);

t) l'article 271 (agression sexuelle);

u) le paragraphe 272(1) et l'alinéa 272(2)a) (agression sexuelle avec une arme à feu);

v) le paragraphe 272(1) et l'alinéa 272(2)b) (agression sexuelle sans arme à feu);

w) l'article 273 (agression sexuelle grave);

x) l'alinéa 273.3(1)a) (passage à l'étranger d'un enfant âgé de moins de 14 ans en vue de permettre la commission d'une infraction mentionnée à cet alinéa);

y) l'alinéa 273.3(1)b) (passage à l'étranger d'un enfant âgé de 14 ans ou plus mais de moins de 18 ans en vue de permettre la commission d'une infraction mentionnée à cet alinéa);

z) l'alinéa 273.3(1)c) (passage à l'étranger d'un enfant âgé de moins de 18 ans en vue de permettre la commission d'une infraction mentionnée à cet alinéa);

z.1) l'article 280 (enlèvement d'une personne âgée de moins de 16 ans);

z.2) l'article 281 (enlèvement d'une personne âgée de moins de 14 ans);

z.3) l'alinéa 348(1)a) en ce qui a trait à l'introduction par effraction dans un endroit avec intention d'y commettre un acte criminel mentionné à la présente annexe;

z.4) l'alinéa 348(1)b) en ce qui a trait à l'introduction par effraction dans un endroit et à la commission d'un acte criminel mentionné à la présente annexe;

z.5) le paragraphe 372(2) (propos indécents au téléphone);

z.6) l'article 463 en ce qui a trait à la tentative de commettre une infraction mentionnée à la présente annexe ou à la complicité, après le fait, de la perpétration d'une telle infraction.

2. Les infractions aux dispositions suivantes du *Code Criminel*, S.R.C. 1970, ch. C-34, dans sa version antérieure à janvier 1988:

a) le paragraphe 146(1) (rapports sexuels avec une personne du sexe féminin âgée de moins de 14 ans);

b) le paragraphe 146(2) (rapports sexuels avec une personne du sexe féminin âgée de 14 ans ou plus mais de moins de 16 ans);

c) l'article 151 (séduction d'une personne du sexe féminin âgée de 16 ans ou plus mais de moins de 18 ans);

(d) section 153 (sexual intercourse with stepdaughter, etc., or female employee);

(e) section 155 (buggery or bestiality);

(f) section 157 (gross indecency);

(g) section 166 (parent or guardian procuring defilement); and

(h) section 167 (householder permitting defilement).

3. Offences under the following provisions of the *Criminal Code*, R.S.C. 1970, c. C-34, as that Act read before January 1983:

(a) section 144 (rape);

(b) section 145 (attempt to commit rape);

(c) section 149 (indecent assault on female);

(d) section 156 (indecent assault on male);

(e) section 245 (common assault); and

(f) subsection 246(1) (assault with intent to commit an indictable offence)."

Respectfully submitted,

d) l'article 153 (rapports sexuels avec sa belle-fille, etc., ou son employée);

e) l'article 155 (sodomie ou bestialité);

f) l'article 157 (actes de grossière indécence);

g) l'article 166 (père, mère ou tuteur qui cause le défloremment);

h) l'article 167 (maître de maison qui permet le défloremment).

3. Les infractions aux dispositions suivantes du *Code criminel*, S.R.C. 1970, ch. C-34, dans sa version antérieure à janvier 1983:

a) l'article 144 (viol);

b) l'article 145 (tentative de viol);

c) l'article 149 (attentat à la pudeur d'une personne du sexe féminin);

d) l'article 156 (attentat à la pudeur d'une personne du sexe masculin);

e) l'article 245 (voies de fait simples);

f) le paragraphe 246(1) (voies de fait avec intention de commettre un acte criminel).»

Respectueusement soumis,

La présidente,

LORNA MILNE

Chair

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, November 24, 1999

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-7, to amend the Criminal Records Act and to amend another Act in consequence, met this day at 4:30 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I see a quorum. I call this meeting to order.

We have a direction from the Senate to enter into the proceedings of this particular session of the committee all of the evidence that was presented before this committee in the last session. Is it agreed, honourable senators, that we do so?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: From the Department of the Solicitor General, we have before us Ms Mary Campbell and Mr. Richard Zubrycki. I understand that they will be giving us a fairly brief presentation because we have been over this ground before.

Please proceed.

Mr. Richard Zubrycki, Director General, Corrections Directorate, Corrections and Aboriginal Policing Branch, Solicitor General Canada: Honourable senators, we will be as brief as we can. I appreciate that you have covered this ground before, but there are some new members of the committee. We will try to provide a quick summary of the purpose of the bill and its major features.

Bill C-7 will amend the Criminal Records Act. The central feature of those amendments will make a narrow exception to the protections that are conferred by a pardon under the Criminal Records Act. This will be only for the purpose of screening child sex offenders from positions of trust that they may apply for or be found in.

I will say a few words about the Criminal Records Act itself and then speak about the national screening system.

The Criminal Records Act was enacted in 1970 after a recommendation by the Ouimet Committee which was reviewing correctional practices and law in Canada. The purpose of the Criminal Records Act is to remove, after a period of demonstrated crime-free behaviour and good conduct, the stigma and any disqualification that a conviction for a criminal offence might result in. The act was revised fairly extensively in 1992.

Under the act, pardons can be issued for summary conviction offences after a waiting period of three years; essentially, that is all the evidence of good conduct that is required. For indictable offences, pardons can be granted after five years of crime-free behaviour and demonstration of good conduct as established by

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 24 novembre 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-7, Loi modifiant la Loi sur le casier judiciaire et une autre loi en conséquence, se réunit aujourd'hui, à 16 h 30, pour en faire l'examen.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Mesdames et messieurs, nous avons le quorum. Je déclare la séance ouverte.

Le Sénat nous demande de débattre aujourd'hui de tous les témoignages que nous avons entendus lors de notre dernière réunion. Êtes-vous d'accord, mesdames et messieurs?

Des voix: Nous sommes d'accord.

La présidente: Nous accueillons aujourd'hui Mme Mary Campbell et M. Richard Zubrycki, du ministère du Solliciteur général. Ils nous présenteront le sujet brièvement, puisque nous l'avons déjà abordé.

La parole est à vous.

M. Richard Zubrycki, directeur général, Direction générale des affaires correctionnelles, Secteur des affaires correctionnelles et police autochtone, Solliciteur général du Canada: Mesdames et messieurs, nous serons les plus brefs possibles. Je sais que vous avez déjà abordé le sujet, mais le comité accueille de nouveaux membres. Nous allons donc essayer de résumer la portée du projet de loi, ainsi que ses principales caractéristiques.

Le projet de loi C-7 modifiera la Loi sur le casier judiciaire. Les amendements proposés permettront de restreindre les mesures de protection accordées à la suite d'une réhabilitation conformément à la Loi sur le casier judiciaire. Ces restrictions ne s'appliqueront qu'aux fins d'empêcher les agresseurs sexuels d'enfant d'occuper des postes dans lesquels ils seraient en situation de confiance par rapport à des enfants.

Permettez-moi de vous présenter brièvement la Loi sur le casier judiciaire et de vous parler par la suite du système national de repérage.

La Loi sur le casier judiciaire a été adoptée en 1970 conformément à une recommandation du comité Ouimet, qui avait pour mandat de réviser les pratiques et le droit correctionnels au Canada. La Loi sur le casier judiciaire visait à effacer, après une période de bonne conduite et sans perpétration de crime, les conséquences de la condamnation et à faire cesser toute incapacité que celle-ci pouvait entraîner aux termes d'une loi fédérale. La loi a été passablement modifiée en 1992.

Conformément à la loi, une réhabilitation peut être délivrée pour une infraction punissable par voie de déclaration sommaire de culpabilité après une période de trois ans. Pour ce faire, il faut avant tout prouver sa bonne conduite. En ce qui concerne les actes criminels, une réhabilitation peut être octroyée après une période

inquiries with police and in any place of residence of that individual during the past five years.

A pardon removes an individual's criminal history from the criminal history record system, usually referred to as CPIC, the Canadian Police Information Centre, maintained by the RCMP. CPIC is generally considered the official criminal record repository in the country. All police forces use it and they are all connected to it. They all share in its governance and in the inputting of information.

When a pardon is granted, that record is removed from that system and placed in a sealed database. It is not destroyed, but it is no longer accessible except with the authority of the Solicitor General. Applications can be made for purposes that are specified in the Criminal Records Act, usually for purposes of national security or else for the administration of justice. It is up to the Solicitor General to decide whether or not a record may be disclosed.

That act has been exceptionally effective. Over the past 28 years, close to 250,000 pardons have been granted. During that same period of time, a few more than 6,000 or 2.6 per cent of pardons have been revoked for the commission of a new offence. New offences committed by pardoned recipients are very rare indeed.

Under Bill C-7, the sealing of those records or the disclosure of those records will be loosened somewhat in the case of sex offenders who are being screened for positions of trust.

In 1994, the federal government introduced the national screening system. Under the national screening system, it is possible for bona fide requesters, organizations or individuals to ask, with the consent of the applicant and usually via the applicant, for disclosure of the criminal history to review when they are considering placing a person as either a volunteer or an employee in a position of trust with children or other vulnerable clients. That system has been in place since 1994.

More recently, in 1997-98, a workgroup of federal, provincial and territorial officials looked again at issues related to the protection of children and made a number of recommendations which federal, provincial and territorial ministers adopted. That workgroup noted that there is a gap in the screening system resulting from pardons being granted: If a bona fide organization requests a criminal history record of an individual and a search is made on the CPIC system, no record for that person will be found if a pardon has been granted. Those are very rare cases.

Our best estimate, based on a sample of cases, is that in those 28 years, only 114 sex offenders who have received pardons have

de cinq ans de bonne conduite sans perpétration de crime. La bonne conduite de la personne concernée sera établie à la suite d'interrogatoires par des policiers et d'enquêtes menées dans tous les lieux de résidence de la personne durant ces cinq années.

Une réhabilitation élimine tous les antécédents criminels du fichier automatisé des relevés de condamnations criminelles, habituellement appelé le CIPC, le Centre d'information de la police canadienne, qui est géré par la GRC. En général, on considère que le CIPC est la banque officielle des casiers judiciaires au Canada. Tous les services de police l'utilisent. Ils participent tous à la mise à jour du système et y versent des renseignements.

Lorsqu'on octroie une réhabilitation, on retire le casier judiciaire du système, on le scelle et on le verse dans une base de données. Le casier n'est pas détruit, mais n'est plus accessible, sauf sur autorisation du solliciteur général. On peut demander de consulter un casier pour les raisons précisées par la Loi sur le casier judiciaire. Il s'agit habituellement de raisons de sécurité nationale ou de questions liées à l'administration de la justice. Il en tient au solliciteur général de décider si un casier peut être divulgué.

La loi a été particulièrement efficace. Au cours des 28 dernières années, près de 250 000 réhabilitations ont été octroyées. Durant cette même période, un peu plus de 6 000 réhabilitations, ou 2,6 p. 100 des réhabilitations ont été révoquées en raison de la perpétration d'une nouvelle infraction. Il est en effet très rare que des personnes réhabilitées commettent de nouvelles infractions.

Aux termes du projet de loi C-7, les mesures touchant le scellement ou la divulgation des casiers judiciaires seront quelque peu assouplies dans le cas des délinquants sexuels qui se présentent dans le but d'obtenir un poste les mettant dans une situation de confiance par rapport à des enfants.

En 1994, le gouvernement fédéral a mis en place un système national de repérage. Grâce à ce système, des organismes ou des personnes de bonne foi peuvent demander que soit divulgués les antécédents criminels d'un candidat, avec son consentement et habituellement par son entremise, afin de procéder à un examen avant de confier à ce candidat des tâches bénévoles ou professionnelles qui le placeraient en position de confiance par rapport à des enfants ou à des personnes vulnérables. Ce système est en oeuvre depuis 1994.

Plus récemment, soit en 1997-1998, un groupe de travail composé de représentants fédéraux, provinciaux et territoriaux, a réexaminé des questions liées à la protection des enfants et a formulé un certain nombre de recommandations qui ont été adoptées par les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux. Le groupe de travail a souligné les lacunes que présentait le système de repérage en ce qui concerne les personnes réhabilitées. Si un organisme de bonne foi vérifie les antécédents criminels d'une personne auprès du CIPC, aucun casier judiciaire ne sera signalé s'il y a eu réhabilitation. Il s'agit-là de cas très rares.

Les estimations les plus probables, selon un échantillon de cas, indiquent que durant ces 28 années, seulement 114 délinquants

committed a sexual offence. However, I am sure that everyone will agree that one is too many.

The Solicitor General agreed today that he would consider and refer to cabinet proposals to plug that gap, and that is what Bill C-7 sets out to do. Under Bill C-7, a flag, or a notation as it is referred to in the bill, will be left on the CPIC system, so that when an organization requests a record search, rather than finding nothing on the CPIC system, the police officer doing the search will recognize that there is a sealed pardon record in existence. The notation will not indicate what that record is for, nor provide access to that record; it will simply provide information that there is a record. An application to unseal the record can then be made to the Solicitor General. That will always be done with the consent of the offender or ex-offender. That person will have to consent in the first place to a search of the system to see if there is a flag and then will have to consent, again, if there is a request for that record and if the Solicitor General is asked to unseal it.

The simple fact that the Solicitor General will ultimately maintain the discretion of whether or not to disclose those records also provides a safeguard. I would expect that in every case where there is clearly a sex offence, particularly a sex offence against children, but including other forms of sexual offence as well, those files almost certainly would be disclosed. However, there may be exceptional cases where it would be inappropriate. There is some safeguard there. It is not automatic, not a simple administrative process. There is a review process connected to it.

There are other sources for the proposals that are contained in Bill C-7. In just a moment I will ask my colleague, Mary Campbell, to review the elements of the bill. I would just add that I believe you are well aware of the fact that I said that the proposals that are contained in Bill C-7 had unanimous support from federal, provincial and territorial ministers. The bill also received unanimous support in the House of Commons. Overall, it is a very well supported bill.

When we came before this committee previously, certain weaknesses were noted, and we have tried our best to respond and to provide proposals to amend, with our minister's agreement. Therefore, from our point of view we are ready to proceed and to provide whatever further assistance we can. With that, I will ask Ms Campbell to speak to the basic elements.

Ms Mary Campbell, Director, Corrections Policy Division, Corrections Directorate, Corrections and Aboriginal Policing Branch, Solicitor General of Canada: Honourable senators, the essence of the bill, the flagging system, has been covered, and Mr. Zubrycki has noted some of the procedural safeguards that are in the bill: the offender's consent being required at two stages and the fact that there is still ministerial discretion about whether or not to disclose the record. The factors that the minister will use in making that decision are also included in the regulations to the bill. A requirement in the bill is that the information disclosed,

sexuels réhabilités ont commis une infraction sexuelle. Toutefois, vous conviendrez avec moi que même une seule infraction est une infraction de trop.

Le solliciteur général a accepté aujourd'hui de prendre en considération les propositions visant à pallier cette lacune et de les renvoyer au Cabinet. Voilà le but visé par le projet de loi C-7. Aux termes du projet de loi C-7, un signal, ou une indication comme il est mentionné dans le projet de loi, apparaîtra dans le système du CIPC de sorte que lorsqu'un policier effectuera une recherche à la demande d'un organisme, il constatera l'existence d'un casier scellé à la suite d'une réhabilitation plutôt que d'obtenir un résultat négatif. Le signal n'indiquera toutefois pas en quoi consiste le casier, ni ne permettra d'y accéder. Il s'agit d'un simple signalement de l'existence d'un casier. On peut par la suite présenter une demande au solliciteur général pour ouvrir le casier. La divulgation du dossier fera toujours suite au consentement du délinquant ou de l'ex-délinquant. Cette personne devra d'abord consentir à la recherche dans le système dans le but de vérifier l'existence d'une indication et devra consentir de nouveau si on devait présenter une demande de divulgation du casier au solliciteur général.

Le simple fait que le solliciteur général ait le pouvoir discrétionnaire de divulguer ou non les casiers judiciaires constitue une mesure de protection. Il est vraisemblable que dans tous les cas clairs d'infraction sexuelle, particulièrement d'infraction sexuelle à l'endroit d'enfants, mais aussi d'autres formes d'infractions sexuelles, les dossiers seraient divulgués. Toutefois, il peut y avoir des cas pour lesquels la divulgation ne serait pas de mise. On a prévu des mesures de protection à cet égard. Il ne s'agit pas d'un simple processus administratif donnant automatiquement un résultat. On a prévu un processus d'examen.

Les propositions contenues dans le projet de loi C-7 s'appuient sur d'autres sources. Dans un instant, je vais demander à ma collègue, Mme Mary Campbell, de passer en revue les éléments du projet de loi. J'aimerais simplement ajouter que je crois vous savoir informés du fait que les propositions contenues dans le projet de loi C-7 ont reçu un appui unanime des ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux. Le projet de loi a fait l'unanimité à la Chambre des communes. Dans l'ensemble, le projet de loi fait l'objet d'un appui important.

Lors de notre première apparition devant le comité, certaines lacunes ont été signalées. Nous avons fait tout en notre pouvoir pour y remédier et pour proposer des amendements, avec l'approbation du solliciteur général. Par conséquent, nous pensons être prêts à passer à l'action et à offrir toute l'aide possible. Sur ce, j'invite Mme Campbell à prendre la parole.

Mme Mary Campbell, directrice, Politiques correctionnelles, Direction générale des affaires correctionnelles, Secteur des affaires correctionnelles et police autochtone, Solliciteur général du Canada: Honorables sénateurs, nous vous avons présenté l'essence du projet de loi et du système d'indication et M. Zubrycki a mentionné certaines des mesures de protection prévues par le projet de loi; le consentement du délinquant est nécessaire à deux étapes du processus et le solliciteur général garde un pouvoir discrétionnaire concernant la divulgation d'un dossier. Les facteurs que le

that is, the unsealed record that is provided to an organization, is to be used only for that specific purpose. The organization is not permitted to use the information for any other purpose.

There are a few other, smaller amendments in the bill. Most notable is the requirement that where a pardon application is denied, the applicant must wait one year before applying again.

The definition of "pardon" has been clarified. The act currently refers to "vacating the conviction." That is rather ambiguous and the wording is clarified to describe what actually happens, which is that the record will be kept separate and apart.

There are smaller amendments regarding the ability of an applicant who may be denied a pardon to make submissions, and those submissions would normally be in writing. Revocation of a pardon currently is automatic upon conviction of a new indictable offence, and this would be expanded to include most hybrid offences. Those are some of the companion amendments in the bill.

I will turn briefly to the proposed amendments of the bill that result from the identification in the previous committee session of some of the weaknesses. There are four proposed motions, some of which have subsets. Briefly, there are three main changes to consider.

First, the definition of children and vulnerable persons has been moved from the regulations to the bill. I would note that following the session of the previous committee in September there was concern about the use of the term "handicap." The one change that has been made since September is that the reference to "handicapped" has been deleted. Therefore, it moves the definition into the act and takes care of concerns about wording that was perceived to be inappropriate or out of date.

Second, the motions would propose to add the word "sexual" to the description of the offences that would be flagged in order to make it quite clear that the only offences that would be flagged are sexual ones. That reference appears in the flagging section and in the section that authorizes amendments to the schedule. It refers to the power to add or delete sexual offences.

Third, the proposed amendment moves that schedule of sexual offences from the regulations to the bill and deletes the regulation-making authority that appears in Bill C-7 in relation to the definitions and the schedules. Those two elements will now be in the bill. There is no need for regulation-making authority.

I would conclude on that and welcome your questions.

solliciteur prendra en considération pour trancher la question sont aussi prévus dans le règlement. Le projet de loi prévoit que les renseignements divulgués, c'est-à-dire le dossier scellé fourni à un organisme, ne doivent servir qu'à des fins précises. L'organisme n'est pas autorisé à utiliser ces renseignements à toute autre fin.

On trouve aussi d'autres amendements, de moindre envergure, dans le projet de loi. La condition la plus importante est l'imposition d'un délai d'un an, suivant le refus d'une demande de réhabilitation, avant la présentation d'une nouvelle demande.

La définition de «réhabilitation» a été éclaircie. L'expression «vacating the conviction» employée dans la version anglaise de la loi a donné lieu à une certaine confusion au sujet de l'effet précis de la réhabilitation, tout comme la version française «efface les conséquences de la condamnation». Le nouveau libellé indique plutôt que la réhabilitation «entraîne le classement du dossier ou du relevé de la condamnation à part des autres dossiers judiciaires».

On trouve des amendements moins importants concernant le droit d'une personne dont la réhabilitation a été refusée de présenter des observations. Ces observations devraient habituellement être faites par écrit. La révocation d'une réhabilitation est actuellement automatique au moment d'une condamnation subséquente. Cette révocation touchera désormais la plupart des infractions mixtes. Voilà quelques-uns des amendements complémentaires du projet de loi.

Je vais maintenant brièvement parler des amendements proposés en réponse aux lacunes signalées lors de la dernière séance du comité. Quatre motions ont été proposées, dont certaines avec des sous-ensembles. Sommairement, trois principaux amendements sont à considérer.

Premièrement, les définitions des termes «enfant» et «personne vulnérable» ont été déplacées, du texte de règlement au texte de projet de loi. Je vous ferai remarquer qu'à la suite de la séance précédente du comité en septembre, des préoccupations avaient été soulevées concernant l'utilisation du mot «handicap». Un amendement a été apporté depuis septembre dernier. Le terme «handicapé» a été retiré. Donc, les définitions ont été déplacées dans la loi et les préoccupations concernant les termes perçus comme inadéquats ou dépassés ont été prises en compte.

Deuxièmement, les motions proposaient d'ajouter le mot «sexuelle» à la description des infractions qui seront signalées afin qu'il soit clair que seules les infractions de nature sexuelle seront signalées. Cette référence apparaît dans l'article sur l'indication de certains dossiers et dans l'article autorisant les amendements à l'annexe. Elle a trait au pouvoir d'ajouter ou d'effacer des infractions sexuelles.

Troisièmement, l'amendement proposé déplace l'annexe sur les infractions sexuelles du texte de règlement au texte de projet de loi et élimine l'autorité réglementaire mentionnée dans le projet de loi C-7 en relation avec les définitions et les annexes. Ces deux éléments se trouveront maintenant dans le projet de loi. Une autorité réglementaire n'est pas nécessaire.

Je mets fin ici à mon exposé. Je demeure cependant à votre disposition si vous avez des questions.

Senator Cools: How many applications does the parole board receive annually? Of those, how many receive positive recommendations and how many are denied?

Mr. Zubrycki: Without saying the exact numbers — although we certainly can provide them, and obviously it fluctuates from year to year — each year the parole board receives something in the order of 10,000 to 15,000 applications. Very few are denied. The rate of denial is a few per cent a year. The vast majority of them are granted. One reason for that, we believe — although it is difficult to prove — is that this is a self-selected group of applicants; if individuals feels they do not have a good chance of getting approved, they probably either do not apply or withdraw during the process.

Senator Cools: I understand. Do you have any idea how many of the 10,000 are refused? Would it be 10 applications or 1,000 applications? You say very few. Is that 10 per cent or .001 per cent?

Mr. Zubrycki: It could possibly be 1 per cent.

Senator Cools: What are the reasons for those refusals?

Mr. Zubrycki: There would be a variety of reasons, but in most cases I believe there would be some evidence of failure to maintain good conduct. There might be a charge pending or there might be a police report indicating that this person is under active investigation for some serious offence. It would be something that is demonstrably an indication of poor behaviour or not good conduct.

Senator Cools: For those 10,000 to 15,000 applications per year, how much time does a parole board member give to the review of each case?

Mr. Zubrycki: I am sorry, I cannot answer that, although we could provide that answer for you. Every case is reviewed individually on its merits. Nothing is fully automatic. However, the indictable offences receive the most careful attention.

Senator Cools: If a parole member is sitting down for a day of reviewing pardons, how many will he or she review in a day? I am trying to figure out the number of minutes per application.

Mr. Zubrycki: I do not have that information and I do not think there is anyone here from the parole board who could assist us.

Senator Cools: Does each application get an hour of a member's time, or 10 minutes?

Mr. Zubrycki: There is a process. First of all, the applicant must provide a significant amount of information about their record, their activities and that sort of thing. Parole board staff prepare that file and if there is information missing, or if there is anything ambiguous, they will contact the local police and get more information. That information is assembled in the first place.

Le sénateur Cools: Combien de demandes la Commission nationale des libérations conditionnelles reçoit-elle par année? De ce nombre, combien font l'objet d'une recommandation positive et combien sont refusées?

M. Zubrycki: Sans m'avancer sur des chiffres précis — bien que nous puissions certainement les fournir et qu'ils fluctuent assurément chaque année — la Commission nationale des libérations conditionnelles reçoit quelque 10 000 à 15 000 demandes. Très peu sont refusées. Le taux de refus ne représente qu'un faible pourcentage par année. La grande majorité des demandes sont octroyées. Nous expliquons cette situation — bien qu'il soit difficile de le prouver — du fait qu'il s'agisse d'un système de libre choix; si des délinquants pensent ne pas avoir de bonnes chances d'obtenir une approbation, ils évitent probablement de présenter une demande ou se retirent en cours de processus.

Le sénateur Cools: Je vois. Avez-vous une idée du nombre de ces 10 000 demandes qui sont refusées? Parle-t-on de 10 ou de 1 000 demandes. Vous avez dit que très peu le sont. S'agit-il de 10 ou de 0,001 p. 100?

M. Zubrycki: Il pourrait s'agir de 1 p. 100.

Le sénateur Cools: Quels sont les motifs de ces refus?

M. Zubrycki: On trouve diverses raisons, mais, la plupart du temps, je crois qu'il existe des preuves montrant que le détenu n'a pas gardé un bon comportement. Il peut y avoir une accusation en instance ou un rapport de police indiquant que la personne fait l'objet d'une enquête pour une infraction grave. Il devrait s'agir d'une situation démontrant un comportement laissant à désirer ou inadéquat.

Le sénateur Cools: En ce qui concerne les 10 à 15 000 demandes annuelles, combien de temps un membre de la Commission nationale des libérations conditionnelles accorde à l'examen de chaque cas?

M. Zubrycki: Je suis désolé de ne pouvoir répondre à cette question. Il est toutefois possible de vous fournir cette réponse. Chaque cas est examiné individuellement selon son bien-fondé. Le processus n'est en rien automatique. Toutefois, on porte une attention particulière aux actes criminels.

Le sénateur Cools: Si un membre de la commission consacre une journée à l'examen de cas de réhabilitation, combien de cas examinera-t-il durant cette journée? J'essaie de déterminer combien de minutes sont consacrées à chaque demande.

M. Zubrycki: Je ne connais pas cette information et je ne crois pas qu'il y ait parmi nous un membre de la commission pour nous venir en aide.

Le sénateur Cools: Est-ce que le membre de la commission consacre une heure à chaque demande ou dix minutes?

M. Zubrycki: Il y a une marche à suivre. D'abord, la personne qui présente une demande doit fournir une quantité considérable de renseignements concernant ses antécédents, ses activités, etc. Le personnel de la Commission nationale des libérations conditionnelles prépare le dossier. S'il manque des renseignements, ou s'il y a des renseignements ambigus, on

That is not the board member's direct attention but that is attention in terms of preparing the case.

When the board member reviews it, it is a one-person review. I cannot say how much time board members spend. Due to the volume, I do not believe it could be an extremely long period of time, but if they had any questions or concerns they would send the file back to staff and ask for more information.

Senator Cools: There was a body of opinion at some point in time that recommended that these pardons could be given automatically to people who had offended but who had spent a period of years without re-offending. I am sure you have read the literature. There was a period of time in the history of the parole board when many arguments were being made that you could save the taxpayer a significant amount of money by moving, if you can legislate such a thing, to a semi-automatic granting system for inmates or ex-inmates who have been crime-free for so many years. According to the Constitution, that would be quite difficult to achieve since these are not grants themselves. These are recommendations to the executive for grants. I am curious about how that thought developed.

It seems to me all those recommendations were turning on the fact that the parole board actually gave it significant time. In point of fact, it was the inmate whose own situation compelled the grant or the lack of grant. I am curious about the debate. In that period of time, the debate was quite active.

Mr. Zubrycki: At a time prior to 1992 when the act was revised, all these recommendations were reviewed by a special committee of cabinet. Sometimes, because of various delays and backlogs, the special committee would need to deal with as many as 20,000 files per year. That was arguably very cursory attention.

In 1992 it was decided to differentiate between summary and indictable offences. Summary offences, arguably the least serious offences, are not dealt with entirely automatically but almost automatically. The three-year, crime-free waiting period is the essential element there. In those cases, the pardon is simply issued. That is why we use the two different terms. It is more of an administrative process.

On the other hand, indictable offences are reviewed more carefully. Those pardons are granted by the board members. I cannot give you the exact amount of time spent, but even if it is not a great amount of time, it is still an individual, case-by-case

communiquera avec le service local de police pour obtenir de plus amples renseignements. La première étape consiste à recueillir les renseignements. Il ne s'agit pas d'une tâche directe du membre de la commission, mais cette tâche est liée à la préparation du cas.

Lorsque le membre de la commission examine la demande, cet examen est fait par une seule personne. Je ne pourrais dire combien de temps les membres de la commission consacrent à cet examen. En raison du volume de demandes, je ne crois pas qu'ils puissent se permettre d'y accorder une très longue période de temps. Par contre, s'ils avaient des questions ou des préoccupations, ils pourraient retourner le dossier au personnel pour obtenir plus de renseignements.

Le sénateur Cools: Il y avait à un certain moment un courant d'opinion voulant que les réhabilitations soient accordées automatiquement aux personnes qui avaient commis des infractions, mais qui n'avaient pas récidivé pendant un certain nombre d'années. Je suis certaine que vous avez lu de la documentation à ce sujet. À un certain moment dans l'histoire de la Commission nationale des libérations conditionnelles, on débattait abondamment du fait que l'on pouvait faire économiser aux contribuables de fortes sommes en passant, si une telle chose peut être légiférée, à un système d'octroi semi-automatique pour les détenus ou les ex-détenus qui n'ont pas commis de crime pendant un certain nombre d'années. Selon la Constitution, cette mesure serait difficilement réalisable, car il ne s'agit pas d'octrois en soi. Il s'agit de recommandations relativement à l'exécution des octrois. Je serais curieuse de savoir comment cet élément de pensée est apparu.

Il me semble que toutes ces recommandations tournaient autour du fait que les membres de la commission accordaient beaucoup de temps à cette tâche. En fait, c'était la situation du détenu qui menait à l'octroi ou au refus de la demande. Ce débat pique ma curiosité. À cette époque, le débat faisait rage.

M. Zubrycki: Avant 1992, alors que la loi a été révisée, toutes les recommandations étaient examinées par un comité spécial du Cabinet. Parfois, en raison des divers retards et arriérés, le comité spécial devait traiter un nombre aussi important que 20 000 dossiers par année. On peut dire que les dossiers recevaient une attention superficielle.

En 1992, on a décidé de faire une différence entre les infractions punissables par voie de déclaration sommaire de culpabilité et les actes criminels. Les infractions punissables par voie de déclaration sommaire de culpabilité, que l'on peut qualifier d'infractions moins graves, ne sont pas traitées de façon entièrement automatique, mais presque. L'élément essentiel dans ce cas est la période de trois ans sans perpétration d'infraction. Dans ce cas, on délivre simplement une réhabilitation. Voilà pourquoi on utilise deux termes différents. Il s'agit plus d'un processus administratif.

Par contre, les actes criminels font l'objet d'un examen plus minutieux. Dans ces cas, les réhabilitations sont octroyées par des membres de la commission. Je ne peux pas préciser le temps exact consacré à ces cas, mais, même s'il ne s'agit pas d'une longue

consideration. Of course, as I said, the success rate is extremely high.

Senator Cools: Pardons seem to be valued and respected by those people who receive them. The notes that accompany some of the applications are quite profound. To that degree, it is a very valuable program.

The Chairman: I suggest that the subject matter of this bill is when granted pardons should be unsealed. Your topic is peripheral to that subject matter and our witnesses may not have boned up on that subject. Perhaps they can get their answers to your questions later.

Senator Buchanan: My question also is not in relation to the bill. I may be out of order but I will try it anyway.

I recently got an application for pardon for a constituent of mine. I helped him to fill it out and to get his record from the RCMP Criminal Records Division. One question bothered both him and me. His offence was not a great offence; it occurred about 25 years ago and he wants it off his record. There was a question asking who his employer was. The man would not send in the form because he was convinced that the parole board would contact his employer and the employer would be aware that he was once convicted of an offence. Is privacy respected in those applications? Why is that question even in the application?

Mr. Zubrycki: In the usual process in the past, the RCMP would do a field investigation. Often the officers had no choice but to speak to the employer, even though they did not like to do so. It was always a serious problem that by trying to expunge the record you were revealing it.

Today, the RCMP does not do the field investigations. Local police are asked to provide any local record, the CPIC record and any other knowledge about the individual. The local force knows the person and/or the community better, so the need to contact the employer is reduced. However, I cannot say to you that the employer would never be contacted. The local police could say that something is troubling them and the only way to get at it is to speak to the employer.

Senator Buchanan: Generally, if there is no problem with the local police — and I understand there was none with this fellow — the employer would not be contacted; is that correct?

Mr. Zubrycki: That is correct.

Senator Andreychuk: On the subject of consents in the draft regulation, will every job applicant be required to sign the disclosures? One's consent allows access to information found as a result of a criminal-record check for a sexual offence for which a pardon has been granted or issued. Will this be given to every person who applies for a job that demands a criminal-record check?

période, les cas sont tout de même examinés un par un. Bien sûr, comme je l'ai déjà mentionné, le taux de réussite est extrêmement élevé.

Le sénateur Cools: Les réhabilitations semblent être appréciées et respectées par les personnes à qui elles sont octroyées. Les commentaires accompagnant certaines demandes sont assez intenses. Sous cet angle, il s'agit d'un programme très important.

La présidente: Je rappelle que le sujet du projet de loi concerne la divulgation des cas ayant fait l'objet d'une réhabilitation. Votre discussion est accessoire au sujet et nos témoins peuvent ne pas être au fait des détails. Peut-être pourront-ils vous fournir des réponses plus tard.

Le sénateur Buchanan: J'ai aussi une question qui n'est pas liée au sujet. Elle n'est peut-être pas à l'ordre du jour, mais je vais quand même faire une intervention.

J'ai récemment reçu une demande de réhabilitation pour un de mes mandants. Je l'ai aidé à remplir sa demande et à obtenir son dossier de la sous-direction des services d'information sur les casiers judiciaires de la GRC. Une question nous préoccupait, lui et moi. L'infraction qu'il avait commise n'en était pas une très grave. Il l'avait commise il y a 25 ans et voulait qu'elle soit effacée de son dossier. Une des questions portait sur l'identité de son employeur. L'homme ne voulait pas présenter sa demande de peur que la commission communique avec son employeur et que celui-ci apprenne qu'il a déjà été condamné pour une infraction. Est-ce qu'on respecte la vie privée dans ces demandes? Pourquoi même cette question y apparaît-elle?

M. Zubrycki: Par le passé, la GRC effectuait une enquête de routine. Souvent, les officiers n'avaient d'autres choix que de s'adresser à l'employeur, même s'ils n'aimaient pas le faire. Le fait de révéler l'existence du casier en tentant de le supprimer a toujours représenté un important problème.

Aujourd'hui, la GRC ne procède plus à ces enquêtes sur le terrain. On demande au service de police local de fournir tout dossier en sa possession, les dossiers du CIPC et tout autre renseignement sur la personne concernée. Le service de police local a une meilleure connaissance de la personne ou de la collectivité; il est donc moins primordial de communiquer avec l'employeur. Toutefois, je ne peux pas affirmer qu'on ne communiquera jamais avec l'employeur. Les policiers pourraient être préoccupés par un certain aspect et le seul moyen à leur disposition pour éclaircir la situation pourrait être de parler avec l'employeur.

Le sénateur Buchanan: En général, si la personne n'a pas de démêlés avec le service de police local — et je crois que c'est le cas dans l'exemple que je cite — l'employeur ne serait pas contacté. Est-ce exact?

M. Zubrycki: C'est exact.

Le sénateur Andreychuk: En ce qui concerne le consentement tel que prévu dans l'ébauche de règlement, est-ce que tous les candidats à un emploi devront signer les formulaires de consentement à la communication de renseignements? Lorsqu'une personne signe un tel formulaire, elle permet l'accès à des renseignements mis au jour à la suite d'une vérification du casier judiciaire en ce qui concerne une infraction sexuelle pour laquelle

If so, who will have the responsibility to explain what that consent actually means? The Breathalyzer caused great problems for police officers who had to explain the consequences of taking or refusing that test. I foresee a similar, parallel problem here. Who will explain it? Will there be an argument put forward that a person did not really understand the consent when it was signed?

Mr. Zubrycki: The forms set out are models; the wording may be reproduced. In some cases, the agency or organization doing the screening will have the applicant sign the form. In other cases, applicants may go to the police station to obtain their records and the police will ask them to sign it. Everyone has some responsibility to understand and to explain but, ultimately, the police are the ones who must confirm that consent has been received and that a record is disclosed based on that consent. The buck stops with them in terms of explaining the effect of the consent.

Senator Andreychuk: I am confused. Did you say that in some cases the agency may request the signing of the consent?

Mr. Zubrycki: Yes.

Senator Andreychuk: The agency staff may not have the kind of training necessary to explain the intent and the consequences in a criminal sense and in a practical sense.

Mr. Zubrycki: We are dealing with a very diverse universe here. There are many agencies in many geographic locations. We have a partnership with Volunteer Canada. They engage in the training of volunteer agencies. They give public information about screening. I do not know how many training sessions have been done. In the first year of our partnership, they conducted 200 training sessions all across the country and the people who train other volunteers are trained. Efforts are certainly being made to provide information and training. Those efforts will continue. In the end, I am sure some will have a better grasp than others.

Ultimately, if the agency does not understand or explain it well, concern should be expressed to the police and the police should explain it.

Senator Andreychuk: What would be the consequences of someone's signing a consent based on an explanation that was incorrect? What is the recourse for people who are truly, perhaps innocently, misled?

une réhabilitation a été octroyée ou délivrée. Est-ce que tout candidat à un emploi nécessitant une vérification du casier judiciaire devra signer ces formulaires?

Si c'est le cas, qui aura la responsabilité d'expliquer la signification exacte du consentement? L'ivressomètre a posé bien des problèmes aux policiers qui devaient expliquer aux personnes testées les conséquences de l'acceptation ou du refus du test. Je prévois un problème semblable dans la situation qui nous intéresse. Qui donnera des explications? Est-ce que la personne pourra protester en disant qu'elle ne comprenait pas vraiment le consentement signé?

M. Zubrycki: Les formulaires présentés servent de modèles; on peut en reproduire le libellé. Dans certains cas, l'agence ou l'organisme qui effectue la vérification demandera au candidat de signer le formulaire. Dans d'autres cas, les candidats peuvent se rendre au poste de police pour obtenir leur dossier et ils devront alors signer le formulaire. Tout le monde est en quelque sorte responsable de comprendre et d'expliquer le consentement, mais, en bout de ligne, les policiers devront confirmer que le consentement a été donné et que le dossier a été communiqué à la suite de ce consentement. Ils ont l'ultime responsabilité en ce qui concerne l'explication des conséquences du consentement.

Le sénateur Andreychuk: Je ne suis pas certaine d'avoir bien compris. Dites-vous que, dans certains cas, un organisme peut demander la signature d'un formulaire de consentement?

M. Zubrycki: Oui.

Le sénateur Andreychuk: Le personnel d'un organisme peut ne pas avoir les connaissances nécessaires pour expliquer la portée et les conséquences de ce geste, tant sur le plan criminel que pratique.

M. Zubrycki: Nous parlons ici d'un monde complexe. On trouve de nombreux organismes dans diverses régions. Nous avons conclu une entente de partenariat avec Bénévoles Canada. Cet organisme oeuvre dans le domaine de la formation des organisations bénévoles. Il diffuse de l'information à la population concernant la vérification. Je ne connais pas le nombre de séances qui ont eu lieu. Durant la première année de notre partenariat, l'organisme a offert 200 séances de formation dans tout le pays et les personnes qui forment les bénévoles ont elles aussi reçu une formation. Il est clair que des efforts sont déployés pour que de l'information soit diffusée et que de la formation soit offerte. Nous poursuivrons ces efforts. En bout de ligne, je suis sûr que certaines personnes auront une meilleure compréhension de la situation que d'autres.

Enfin, si les représentants d'un organisme ne comprennent ou n'expliquent pas bien les enjeux, il faudra faire part de ses préoccupations à la police qui devra prendre la relève pour donner des explications.

Le sénateur Andreychuk: Quelles seront les conséquences d'une signature donnée alors que la personne visée aurait reçu des explications incorrectes? Quels seront les recours prévus pour les personnes qui auraient été vraiment, bien qu'innocemment, induites en erreur?

Mr. Zubrycki: That depends on when they realize they were misled. They can withdraw their consent or withdraw from the process at any point in time. In most cases, the record is given to the individuals who can then produce it to the recruiting organizations. If there is anything of concern, people can explain their own record. If on obtaining their record they decide they do not want it disclosed, they can simply withdraw from the process. If they become concerned earlier than that, they can simply withdraw their consent and the police will not go any further with the search.

Ms Campbell: I would just add the fact that the legislation will now say that the organization cannot use the information or disclose it any further. It adds another protection. If individuals ultimately find out that the information was disclosed and they did not understand that that would happen, clearly they may be at some disadvantage in getting in a particular position, but at least they will know that the legislation specifically prohibits the organization from using the information or further circulating it.

The Chairman: On a point of clarification, will applicants fill out both forms at the same time or just the first form and then later, if needed, the second form?

Mr. Zubrycki: I think it could work either way. It will depend on local police practices. The system is designed so that specific consent will be needed for both procedures. Therefore, logically, you would do one first. If there were reason to go to the second step, then you would have the second consent given.

Senator Beaudoin: I agree entirely with the bill as amended. There is only one point I should like to check. We had a long discussion on children and vulnerable persons. I understand that is now right in the proposed legislation at clause 6. That being the case, I am ready to vote on this.

Senator Joyal: My question may have been asked previously. I apologize for being late. Nevertheless, I should like to put my question forward to our witnesses.

Can you tell us if you have statistical data showing that convicted persons would have been prevented from committing another crime if the disclosure of their past activities had been made to their employer or to the victim?

The principle I have in mind is the following. We have a principle of rehabilitation. Once the person has paid his or her debt to society, he or she is entitled to the protection of confidentiality. If we are breaking away from that principle, we should have very clear reasons and arguments for doing so. We can take many measures to protect society, measures in all ways, shapes and forms, and our prisons would not be large enough to keep everyone there.

M. Zubrycki: Cela dépend à quel moment elles se rendent compte qu'elles ont été induites en erreur. Elle peuvent retirer leur consentement ou se retirer du processus en tout temps. Dans la plupart des cas, le dossier est remis à la personne concernée qui doit ensuite le présenter à l'organisme responsable du recrutement. Si le dossier comporte des éléments gênants, la personne concernée peut donner des explications. Si, en obtenant son dossier, elle préfère qu'il ne soit pas communiqué, elle peut simplement se retirer du processus. Si des inquiétudes font surface plus tôt dans le processus, elle peut toujours retirer son consentement et la police interrompra ses recherches.

Mme Campbell: J'aimerais ajouter que la loi stipulera désormais qu'un organisme ne peut pas se servir des renseignements ainsi obtenus ni les communiquer à d'autres sources. Cette mesure assure une protection supplémentaire. Si une personne finissait par découvrir que des renseignements ont été communiqués sans qu'elle n'ait vraiment compris ce qui allait se produire, elle pourrait certainement avoir moins de chance d'obtenir le poste convoité. Toutefois, elle pourra être assurée que la loi interdit à l'organisme de se servir des renseignements obtenus pour d'autres fins ou de les diffuser.

La présidente: J'aimerais éclaircir un point. Est-ce que les candidats devront remplir les deux formulaires au même moment, ou devront-ils commencer par le premier et remplir le second, si nécessaire?

M. Zubrycki: Je pense que les deux méthodes sont bonnes. Cela dépendra des méthodes employées par le service de police local. Le système prévoit que le consentement doit être donné pour les deux étapes. Par conséquent, il serait logique de commencer par la première. Si la situation entraîne le besoin de passer à la deuxième étape, il faudrait alors signer le deuxième formulaire.

Le sénateur Beaudoin: J'appuie entièrement le projet de loi dans sa forme amendée. J'aimerais seulement tirer au clair une question. Nous avons eu une discussion approfondie sur les enfants et les personnes vulnérables. Je crois savoir que les définitions apparaissent maintenant dans le projet de loi, à l'article 6. Je suis donc prêt à passer au vote sur cette question.

Le sénateur Joyal: Ma question a peut-être déjà été posée et je m'excuse de mon intervention tardive. Néanmoins, j'aimerais la poser à nos témoins.

Pouvez-vous nous dire si vous disposez de données statistiques montrant qu'on aurait pu empêcher des personnes condamnées de commettre un autre crime si leurs antécédents avaient été révélés à leur employeur ou à leur victime?

Laissez-moi vous expliquer le principe qui me vient à l'esprit. Nous avons un principe de réhabilitation. Une fois qu'une personne a payé sa dette envers la société, elle a droit à la protection de sa vie privée. Si nous contrevenons à ce principe, nous devrions avoir d'excellentes raisons de le faire. Nous pouvons adopter de nombreuses mesures pour protéger la société. Ces mesures peuvent prendre diverses formes et tournures et nos prisons ne suffiraient pas à contenir tous les fautifs.

In order to be totally at ease with the objective of this bill, which I do not question, I should like to know if you have a study that clearly shows that the measures included in the bill would have prevented someone from committing another crime or would protect better the persons we aim to protect with this legislation.

Mr. Zubrycki: I cannot say that we have very direct evidence of that. However, I can explain the thinking that went behind making these proposals.

I am just rounding off, but approximately 250,000 pardons have been granted in the last 28 years. From among those, 4,200 — or a little over 4,000 — have a sexual crime on the record. These are estimates because we could not count every file. Through sampling, we made an estimate that 114 of them would have committed a new sex offence. I do not think you can say that all 114 would have been prevented necessarily, but that is the scale. It is not very large numbers.

The thinking was that if a person with a history of sexual offences, particularly against children, applies for a position of trust to work with children, we can assume that the risk is much higher than it would otherwise be. Therefore, the proposals in the bill focus on those situations where a person has a record of sexual offences, has obtained a pardon, is applying for a position of trust and, because of the pardon, might not be recognized by the employer as having that sort of background. An employer might look at that person's background and explanation and say, "Fine, that is not relevant to this position," and hire the person. On the other hand, they might decline to hire the person through an abundance of caution.

This is not an exact science, but we have tried to limit the likely cases to a small number in these particularly high-risk situations and we have tried to provide safeguards so that individuals can protect themselves if they feel it would in some way harm their interests.

Senator Joyal: You said that approximately 4,200 persons have been found guilty of some sexual crime and that approximately 114 of those would be people breaking their pledge to society by recommitting the crime.

On what basis do you limit your objective only to sexual crime? Are there not other crimes that are as important as sexual crimes? Are we just more preoccupied by sexual crime because it is sex? What principles of morality are we aiming at here? I do not want to draw a parallel, but from my religious history I remember that there was only one sin: the sin of the flesh. If that mentality must be reflected in our legislation, we should be very clear about it.

Afin d'avoir tout à fait l'esprit tranquille face à l'objectif visé par le projet de loi, que je ne remets pas en question, j'aimerais savoir si vous avez une étude qui montre clairement que les mesures prévues par le projet de loi auraient permis de prévenir la récidive ou de mieux protéger les personnes que le projet de loi cherche à protéger.

M. Zubrycki: Je ne peux pas affirmer que nous possédons de telles preuves directes. Toutefois, je peux expliquer le processus de réflexion qui a entraîné ces propositions.

Permettez-moi d'arrondir un peu les chiffres. Environ 250 000 réhabilitations ont été octroyées au cours des 28 dernières années. De ces réhabilitations, 4 200 — ou un peu plus de 4 000 — concernaient des personnes ayant commis des agressions sexuelles. Je vous donne des estimations, car nous ne pouvons pas compter chaque dossier. À l'aide d'échantillonnages, nous avons estimé que 114 de ces personnes auraient commis une nouvelle agression sexuelle. Je ne pense pas pouvoir dire que ces 114 personnes auraient forcément pu être empêchées de récidiver, mais il s'agit ici d'une échelle. On ne parle pas de chiffres très importants.

La réflexion faite mène à ceci. Si une personne ayant des antécédents d'agressions sexuelles, particulièrement à l'endroit d'enfants, pose sa candidature pour un poste la mettant en situation de confiance par rapport à des enfants, nous pouvons présumer que le risque sera plus élevé que dans une autre situation. Par conséquent, les propositions contenues dans le projet de loi mettent l'accent sur les situations concernant les personnes qui ont commis des infractions sexuelles, qui ont été réhabilitées et qui posent leur candidature pour un poste les mettant dans une situation de confiance. L'employeur peut ne pas se rendre compte que ces personnes, en raison de leur réhabilitation, ont déjà commis de telles infractions. Un employeur peut examiner les antécédents d'un candidat et tenir compte de ses explications pour conclure: «Bon, ces renseignements ne s'appliquent pas au poste en question», et embaucher le candidat. Par contre, l'employeur pourrait refuser d'embaucher le candidat par excès de prudence.

Il ne s'agit pas d'une science exacte, mais nous avons essayé de limiter les cas vulnérables à un petit nombre dans les situations particulièrement risquées et nous avons essayé de prévoir des mesures pour que les personnes puissent se protéger si elles pensent que leurs intérêts sont en jeu.

Le sénateur Joyal: Vous avez dit qu'environ 4 200 personnes avaient été trouvées coupables d'infractions sexuelles et qu'environ 114 d'entre elles ne respecteraient pas leur engagement envers la société en récidivant.

Sur quoi vous basez-vous pour limiter vos visées sur les infractions sexuelles seulement? N'y aurait-il pas d'autres sortes de crimes tout aussi importants que les infractions sexuelles? Les infractions sexuelles nous préoccupent-elles plus en raison de leur nature sexuelle? Quels sont les principes moraux en jeu? Je ne cherche pas à établir un parallèle, mais mon éducation religieuse m'a appris que le seul péché qui comptait était le péché de la chair. Si cette mentalité doit être reflétée dans la loi, nous devrions être clairs là-dessus.

I want to be sure that I understand the reasoning behind the fact that we have identified this type of crime and left out of others that we feel are less important. In other words, other crimes can be committed against a person by someone who is naturally violent or has a natural predisposition to be violent.

I understand the objective. However, if it is stated only in terms of sex, I want to know exactly your philosophy behind that. If we start doing that with sex, then we can come late with another aspect and say, "Oh, this is as important," and reopen the legislation to add that crime. I know that this is a broad question, Madam Chair, but I would be happy if our witnesses could enlighten us.

Senator Cools: I was of the understanding that originally the bill had a wider definition of offences and that it was this committee's wish that it be limited to sexual offences. It seems to me that it is not for these people to answer that question. It seems to me that the answer is here among the committee members who seem to think that the offences should be limited to sexual ones. I am quite happy to be wrong, but that is my understanding.

The Chairman: Senator Cools, this bill came before us without any definition of offences whatsoever. This committee, in the previous session, said that there should be a listing of offences in the bill. However, it was always quite clear that it was sexual offences against children.

Senator Cools: That is what I am saying.

The Chairman: It was always quite clear that those offences would be addressed in the bill, but the actual definition of the offences was left to the Governor in Council.

Senator Cools: Was it all the offences?

The Chairman: All sexual offences against children and vulnerable persons.

Senator Cools: If it is "all sexual offences against children," why do we need an amendment to say that it was sexual offences?

The Chairman: Because it was not in the bill before and we wanted to be absolutely certain that it was in the bill rather than left to the regulations.

Please carry on, Mr. Zubrycki.

Mr. Zubrycki: I must spring to the chairman's defence because we originally told this committee that it said that in the act, and it did not. I stood corrected and we made the adjustment. However, it was our intention to focus primarily on sexual offences. The reason, in particular, is pedophiles. It is very difficult, just from looking at criminal history records, or records of conviction, to determine exactly the nature of the offence. We had to look more broadly at sexual offences. A person might be charged with assault rather than a sexual offence against a child, but if it were sexual assault we felt that that would be relevant.

Je veux être certain de bien comprendre le raisonnement derrière le fait que nous avons cerné cette sorte d'infraction pour ne pas tenir compte des autres infractions que nous jugeons moins importantes. Autrement dit, d'autres crimes peuvent être commis contre une personne par quelqu'un de nature violente ou prédisposé naturellement à la violence.

Je comprends les objectifs visés. Toutefois, si on parle uniquement de sexe, je veux connaître exactement la philosophie qui sous-tend ce choix. Si nous commençons à procéder de la sorte pour ce qui est du sexe, nous pourrions alors revenir avec un autre aspect et déclarer: «Oh, voici quelque chose d'important», et réviser la loi pour y ajouter un autre crime. Je sais que j'aborde une vaste question, madame la présidente, mais j'apprécieraï que nos témoins nous éclairent là-dessus.

Le sénateur Cools: Je croyais que le projet de loi donnait au départ une définition plus large des infractions concernées et que c'est notre comité qui a demandé à ce qu'on se limite aux infractions sexuelles. Il me semble que ce n'est pas à ces personnes de répondre à cette question. Je pense que la réponse a été donnée par les membres du comité qui semblent penser que l'on doive se limiter aux infractions sexuelles. J'admets volontiers que je peux me tromper, mais c'est ce que je crois.

La présidente: Sénateur, ce projet de loi nous a été présenté sans qu'il n'y ait de définition des infractions visées. Lors de la dernière séance du comité, nous avons dit qu'il devrait y avoir une liste des infractions dans le projet de loi. Cependant, il a toujours été très clair qu'il s'agissait d'infractions sexuelles à l'égard des enfants.

Le sénateur Cools: C'est exactement ce que je dis.

La présidente: Il a toujours été clair que ces infractions seraient prévues au projet de loi, mais la tâche de définir les infractions est revenue au gouverneur en conseil.

Le sénateur Cools: Parlions-nous de toutes les infractions?

La présidente: De toutes les infractions sexuelles contre des enfants et des personnes vulnérables.

Le sénateur Cools: S'il s'agissait de «toutes les infractions sexuelles contre des enfants», pourquoi avons-nous besoin de proposer un amendement pour dire qu'il s'agit d'infractions sexuelles?

La présidente: Parce que cette précision ne se trouvait pas dans le projet de loi avant et que nous voulions être absolument certains qu'elle se trouverait dans la loi plutôt que dans le règlement.

Veuillez poursuivre, monsieur Zubrycki.

M. Zubrycki: Je dois acquiescer, madame la présidente, car nous avions à l'origine dit aux membres du comité que cette précision se trouvait dans la loi, et qu'en fait elle n'y était pas. J'ai reconnu mon erreur et nous avons apporté les corrections. Toutefois, notre intention était de mettre l'accent principalement sur les infractions sexuelles. La principale raison de ce choix est la pédophilie. Il est très difficile, par un simple examen d'un casier judiciaire ou d'un dossier de condamnation, de déterminer la nature exacte d'une infraction. Nous devons adopter une approche plus globale des infractions sexuelles. Une personne

Pedophiles are known to be very insidious and deceptive, to plan and to spend a lot of time trying to orchestrate their offences. For that reason, we felt that we had to look at a selection of offences that could potentially hide a pedophile who is intentionally seeking a position of trust. Keep in mind the national screening system that is in place. If a person does not have a pardon, then the organization could obtain the record of any offence. If they are screening a case for work as a volunteer and they ask for the record of that individual, they get that record whether it is break and enter or petty theft or fraud or sexual offences or whatever. They get the whole record to look at and they can decide whether or not it is relevant to that position.

In this narrow band of cases — that is, sex offences and, in particular pedophiles — the fact that a pardon exists could prevent them from obtaining that record. Our consideration was not moralistic, but I cannot say that those who express concern were not part of it. A great deal of concern was expressed at federal-provincial ministers' meetings about this area, and there were calls to do something and calls for a national sex offender registry and other kinds of proposals.

The officials who looked at that major question said, "We do not need these massive Draconian kinds of measures but there is a gap here that should be plugged." This was the measure that was proposed.

Ms Campbell: There is, of course, a comprehensive screening program. Volunteer Canada has been instrumental in promoting that. The screening program talks about looking at the applicants broadly — that is, not only focusing on a criminal record but also doing a background check, employment check, reference check and so on. They would certainly be alert to any kind of criminal history that the applicant might have, whether armed robbery, impaired driving or whatever. They might well consider that kind of criminal background to be relevant to the position and would have some discussion with the applicant.

Since the Criminal Records Act was created in 1970, there has been a provision to authorize the disclosure of sealed pardoned records. This bill does not do anything new in that sense. It adds an additional element to that process, but it is important to bear in mind that there is an ability now to inquire into other offences persons might have committed or other activities they engaged in that were not criminal activities but might still be of concern.

peut avoir été accusée de voies de fait plutôt que d'une infraction sexuelle à l'égard d'un enfant, mais s'il s'agissait en fait d'une agression sexuelle, nous pensons que l'accusation serait pertinente.

Les pédophiles sont reconnus pour être des personnes très insidieuses et trompeuses qui consacrent beaucoup de temps à la planification et à l'orchestration de leurs infractions. Pour cette raison, nous avons cru bon d'examiner une sélection d'infractions qui pourraient cacher un pédophile à la recherche d'un poste le mettant en situation de confiance. Il ne faut pas oublier le système national de repérage déjà en place. Si une personne n'a pas été réhabilitée, un organisme pourrait alors obtenir un dossier sur toute infraction. Si les responsables de la vérification examinent une candidature pour un travail à titre de bénévole et qu'ils demandent le dossier de ce candidat, ils recevront le dossier, qu'il s'agisse d'introduction par effraction, de vol, de fraude, d'infractions sexuelles, ou d'autres infractions. Ils auront en main le dossier complet aux fins d'examen et pourront décider si le candidat est apte à occuper le poste.

Dans cet ensemble restreint de cas — c'est-à-dire les infractions sexuelles, en particulier la pédophilie — le fait qu'une réhabilitation puisse exister peut les empêcher d'obtenir un dossier. Nos considérations n'étaient pas d'ordre moral, mais je ne peux affirmer que les personnes qui se sont montrées préoccupées n'étaient pas touchées par la morale. On a soulevé de nombreuses préoccupations lors d'une réunion des ministres fédéraux-provinciaux sur le sujet et on a demandé que des mesures soient prises, on a parlé d'un registre national sur les délinquants sexuels et on a formulé d'autres propositions.

Les représentants qui se sont penchés sur cette importante question ont déclaré: «Nous n'avons pas besoin de mesures aussi draconiennes, mais il y a des lacunes à combler.» Voilà la mesure qui a été proposée.

Mme Campbell: Il existe bien sûr un programme global de vérification. Bénévoles Canada a largement contribué à promouvoir ce programme. Le programme de vérification consiste à examiner les candidats dans leur ensemble — c'est-à-dire de ne pas se pencher uniquement sur leur casier judiciaire, mais aussi de faire une vérification des antécédents personnels, des antécédents professionnels et des références, etc. Les responsables de la vérifications seront certainement vigilants à l'endroit de tout antécédent criminel, qu'il s'agisse de vol à main armée, de conduite avec facultés affaiblies, ou autre. Ils pourraient bien considérer que les antécédents criminels ont un lien avec le poste et avoir une discussion à ce sujet avec le candidat.

Depuis l'adoption de la Loi sur le casier judiciaire en 1970, une disposition prévoit la divulgation de dossiers scellés de réhabilitation. Le projet de loi n'ajoute rien de nouveau en ce sens. Il ajoute un élément au processus, mais il est important de garder à l'esprit qu'il est maintenant possible de mener une enquête sur d'autres infractions que des personnes ont pu commettre ou sur des activités auxquelles elles ont participé qui n'étaient pas de nature criminelle, mais qui pourraient quand même soulever des préoccupations.

Finally, to continue with Mr. Zubrycki's point, it is the concern about the particular, predatory nature of some sex offenders that was behind the thinking for the bill; for example, armed robbers might not engage in predatory behaviour by trying to become volunteers for Scouts Canada. The concerns are different. Therefore, the amendment focuses on people with a sexual offending background who may want to join Scouts Canada for a very particular malevolent purpose. This system would allow for greater transparency about their background.

The Chairman: It was pointed out before you got here, Senator Joyal, that there is a two-stage process by which the person who is applying for the job can back off and refuse to give permission for this to become open to the public.

Senator Fraser: I wanted to address some of the issues that have just been addressed relating to the focus and the purpose of the bill. This seemed to be the least damaging form of action to protect the vulnerable.

I wish to add the observation that although abuses do not happen often, they do happen. Last night's news reported a case in Hudson, Quebec, where a man with a sexually related criminal record got himself a permit to run a daycare centre and has now been charged with the sexual abuse of two four-year-old children. I do not think he had been pardoned. The system fell apart before it got that far. However, it is a reminder to us that, although these cases are very rare, they deal with the most vulnerable people among us.

Senator Cools: Do we have copies of the regulations?

The Chairman: The draft regulations were in front of everyone today.

Senator Cools: Do we also have copies before the committee of the total regulations?

The Chairman: These are it.

Senator Cools: All right. I believe I am still following along with Senator Joyal's thinking. Clause 6.3(1) of the bill states:

...to determine whether there is a record of an individual's conviction for an offence listed in the regulations in respect of which a pardon has been granted or issued.

According to what you are saying, only sexual offences are listed in the regulations. The intent was always to get at sexual offences, it is just that committee members have been attempting to ensure that the bill does not go beyond what we were told it was intended to do; that is, we do not wish to see, as we expect might happen, a host of other offences starting to be listed in the regulations. We do not want the regulations to spring off in another direction. That is my understanding.

The Chairman: Precisely.

Enfin, pour continuer dans la même veine que M. Zubrycki, c'est sur les inquiétudes liées au caractère particulier de prédateurs de certains délinquants sexuels que repose le projet de loi. À titre d'exemple, un voleur à main armée peut ne pas adopter un comportement de prédateur en essayant d'obtenir un poste de bénévole au sein de Bénévoles Canada. Les préoccupations en jeu sont différentes. Par conséquent, l'amendement porte sur les personnes qui ont des antécédents d'infractions sexuelles et qui peuvent vouloir joindre les rangs de Scouts Canada à des fins particulièrement malveillantes. Le système permettrait une plus grande transparence de leurs antécédents.

La présidente: Il a été mentionné avant votre arrivée, monsieur le sénateur Joyal, que le processus en deux étapes permet à un candidat à un poste de se retirer et de refuser de consentir à ce que son dossier soit communiqué.

Le sénateur Fraser: J'aimerais revenir sur des questions déjà abordées concernant l'orientation et le but du projet de loi. Ce projet de loi semble être la mesure la moins dommageable en vue de protéger les personnes vulnérables.

J'aimerais ajouter que bien que les agressions ne se produisent pas souvent, elles se produisent effectivement. Hier, on a parlé au bulletin de nouvelles d'une affaire survenue à Hudson, au Québec, dans laquelle un homme ayant des antécédents d'infractions sexuelles avait obtenu un permis pour exploiter une garderie. Il est maintenant accusé d'agression sexuelle à l'endroit de deux enfants de quatre ans. Je ne pense pas que cet homme avait été réhabilité. Le système a connu un raté avant d'atteindre l'étape de la réhabilitation. Toutefois, cette affaire nous rappelle que, bien que ces cas soient très rares, ils touchent les personnes les plus vulnérables de notre société.

Le sénateur Cools: Avons-nous des exemplaires du règlement?

La présidente: Tout le monde a reçu aujourd'hui un exemplaire de l'ébauche de règlement.

Le sénateur Cools: Avons-nous aussi des exemplaires du règlement complet?

La présidente: Ce sont ces documents.

Le sénateur Cools: Bon. Je crois que je partage l'opinion du sénateur Joyal. Le paragraphe 6.3(1) stipule:

[...] de constater qu'il existe, relativement à une personne, un dossier ou relevé d'une condamnation pour une infraction prévue aux règlements à l'égard de laquelle il lui a été octroyé ou délivré une réhabilitation.

D'après vos dires, seules les infractions sexuelles sont prévues au règlement. Il a toujours été question d'infractions sexuelles, les membres du comité essaient simplement de veiller à ce que le projet de loi n'aille pas au-delà de ce qui était prévu. Autrement dit, nous ne voulons pas constater que, comme nous le craignons, d'autres infractions soient ajoutées au règlement. Nous ne voulons pas que le règlement change d'orientation. Voilà mon point de vue.

La présidente: Exactement.

Senator Cools: Therefore, the current list of sexual offences is contained in these draft regulations. It is quite extensive. There are about a dozen of them.

Mr. Zubrycki: There are about 30 of them.

Senator Cools: About 30 different kinds of sexual offences have been identified.

Mr. Zubrycki: Yes.

Senator Cools: I can live with that. That just limits the use of regulations to the offences the government asked us to consider.

The Chairman: That is correct, Senator Cools.

Senator Cools: I can support that, then.

The Chairman: I will point out, too, to committee members that there is human rights legislation as a recourse for people who feel that they have been discriminated against on the basis of a pardoned conviction. They can certainly apply to the courts under that legislation. Again, there is a third level of protection.

If there are no further questions, I wish to thank the witnesses for appearing before us.

The committee adjourned.

Le sénateur Cools: Par conséquent, la liste actuelle des infractions sexuelles est contenue dans l'ébauche de règlement. Elle est assez exhaustive. Elle compte une dizaine d'entrées.

M. Zubrycki: Il y en a environ une trentaine.

Le sénateur Cools: Environ 30 infractions sexuelles différentes ont été inventoriées.

M. Zubrycki: Oui.

Le sénateur Cools: Je suis satisfaite. Cette liste restreint l'utilisation du règlement aux infractions que le gouvernement nous a demandé de prendre en considération.

La présidente: C'est exact, sénateur Cools.

Le sénateur Cools: Je donne donc mon appui.

La présidente: Je soulignerai à l'intention des membres du comité que la législation sur les droits de la personnes offre aussi un recours aux personnes qui croient avoir été victimes de discrimination en raison d'une condamnation pour laquelle elles ont été réhabilitées. Elles pourront certainement s'adresser aux tribunaux en vertu de ces lois. Une troisième mesure de protection est donc disponible.

S'il n'y a pas d'autres questions, je vais remercier les témoins d'avoir comparu devant nous.

La séance est levée.

OTTAWA, Thursday, November 25, 1999

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-7, to amend the Criminal Records Act and to amend another Act in consequence, met this day at 10:45 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I see a quorum.

Is it agreed, honourable senators, that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-7?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 2 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 3 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 4 carry?

OTTAWA, le jeudi 25 novembre 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-7, Loi modifiant la Loi sur le casier judiciaire et une autre loi en conséquence, se réunit aujourd'hui, à 10 h 45, pour en étudier la teneur.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, je crois que nous avons le quorum.

Êtes-vous d'accord pour que le comité entreprenne l'étude article par article du projet de loi C-7?

Des voix: Oui.

La présidente: Le titre est-il réservé?

Des voix: Oui.

La présidente: Adopté. L'article 1 est-il adopté?

Des voix: Oui.

La présidente: Adopté. L'article 2 est-il adopté?

Des voix: Oui.

La présidente: Adopté. L'article 3 est-il adopté?

Des voix: Oui.

La présidente: Adopté. L'article 4 est-il adopté?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 5 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 6 carry?

Hon. Senators: Agreed

Senator Fraser: I should like to move that clause — shall I dispense with reading the motion?

The Chairman: We all have a copy before us.

Senator Cools: The motion is very short. It could easily be read into the record.

Senator Fraser: I move that Bill C-7, in clause 6, be amended by:

(a) replacing line 42 on page 2 with the following:

“6.3 (1) The definitions in this subsection apply in this section.

“children” means persons who are less than 18 years of age.

“vulnerable persons” means persons who, because of their age, a disability or other circumstances, whether temporary or permanent,

(a) are in a position of dependence on others; or

(b) are otherwise at a greater risk than the general population of being harmed by persons in a position of authority or trust relative to them.

(2) The Commissioner shall make, in”;

(b) replacing, in the French version, line 43 on page 2 with the following:

“royale du Canada une indication permettant”;

(c) replacing lines 2 and 3 on page 3 with the following:

“an individual’s conviction for a sexual offence listed in the schedule in respect of which a pardon”;

(d) adding after line 5 on page 4 the following:

“(9) The Governor in Council may, by order, amend the schedule by adding or deleting a reference to a sexual offence.”; and

(e) making consequential changes to the numbering of provisions and any cross-references to them.

The Chairman: Shall clause 6 as amended by Senator Fraser carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 7 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 8 carry?

Senator Fraser: Honourable senators, I move that Bill C-7 in clause 8 be amended by:

(a) deleting lines 5 and 6 on page 5;

Des voix: Oui.

La présidente: Adopté. L'article 5 est-il adopté?

Des voix: Oui.

La présidente: Adopté. L'article 6 est-il adopté?

Des voix: Oui.

Le sénateur Fraser: J'aimerais proposer un amendement; puis-je m'abstenir de lire la motion?

La présidente: Nous en avons tous un exemplaire.

Le sénateur Cools: La motion est très courte. On pourrait facilement la lire pour les fins du compte rendu.

Le sénateur Fraser: Je propose que le projet de loi C-7, à l'article 6, soit modifié:

a) par substitution, à la ligne 40, page 2, de ce qui suit:

«6.3(1) Les définitions qui suivent s'appliquent au présent article.

«enfant» Personne âgée de moins de 18 ans.

«personne vulnérable» Personne qui, en raison de son âge, d'une déficience ou de circonstances temporaires ou permanentes:

a) soit est en position de dépendance par rapport à d'autres personnes;

b) soit court le risque d'abus ou d'agression plus élevé que la population en général de la part d'une personne en position d'autorité ou de confiance par rapport à elle.

(2) Le commissaire doit inclure dans le»;

b) par substitution dans la version française, à la ligne 43, page 2, de ce qui suit:

«royale du Canada une indication permettant»;

c) par substitution aux lignes 3 et 4, page 3, de ce qui suit:

«nation pour une infraction sexuelle mentionnée à l'annexe à l'égard de laquelle il lui a été octroyé»;

d) par adjonction, après la ligne 5, page 4, de ce qui suit:

«(9) Le gouverneur en conseil peut, par décret, modifier l'annexe pour y ajouter ou en retrancher une infraction sexuelle.»;

e) par les changements de désignation numérique de paragraphe, ainsi que de présentation des renvois, qui en découlent.

La présidente: L'article 6 ainsi modifié par le sénateur Fraser est-il adopté?

Des voix: Oui.

La présidente: Adopté. L'article 7 est-il adopté?

Des voix: Oui.

La présidente: Adopté. L'article 8 est-il adopté?

Le sénateur Fraser: Honorables sénateurs, je propose que le projet de loi C-7, à l'article 8, soit modifié:

a) par suppression des lignes 10 et 11, page 5;

(b) deleting lines 11 to 13 on page 5;

(c) making consequential changes to the numbering of provisions and any cross-references to them.

The Chairman: Shall clause 8 as amended carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 9 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 10 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Is there a new clause?

Senator Fraser: Honourable senators, I move by that Bill C-7 be amended by adding after line 27 on page 5 the following:

“8.1 The Act is amended by adding, after section 10, the schedule set out in the schedule to this Act.”.

The Chairman: You have moved a new clause. Shall clause 8.1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Is there a new schedule?

Senator Fraser: Honourable senator, I move that Bill C-7 be amended by adding after line 3 on page 6 the following:

“SCHEDULE

(Section 8.1)

SCHEDULE

(Subsections 6.3(1) and (9))

1. Offences under the following provisions of the *Criminal Code*:

(a) subsection 7(4.1) (sexual offence against a child by an act or omission outside Canada);

(b) section 151 (sexual interference with a person under 14);

(c) section 152 (invitation to a person under 14 to sexual touching);

(d) section 153 (sexual exploitation of a person 14 or more but under 18);

(e) section 153.1 (sexual exploitation of a person with a disability);

(f) section 155 (incest);

(g) section 159 (anal intercourse);

(h) subsection 160(3) (bestiality in the presence of a person under 14 or inciting a person under 14 to commit bestiality);

(i) paragraph 163(1)(a) (obscene materials);

(j) paragraph 163(2)(a) (obscene materials);

b) par suppression des lignes 16 à 20, page 5;

c) par les changements de désignation alphabétique des alinéas, ainsi que de présentation des renvois, qui en découlent.

La présidente: L'article 8 ainsi amendé est-il adopté?

Des voix: Oui.

La présidente: Adopté. L'article 9 est-il adopté?

Des voix: Oui.

La présidente: Adopté. L'article 10 est-il adopté?

Des voix: Oui.

La présidente: Adopté. Y a-t-il des dispositions à ajouter?

Le sénateur Fraser: Honorables sénateurs, je propose que le projet de loi C-7 soit modifié par adjonction, après la ligne 33, page 5, de ce qui suit:

«8.1 La même loi est modifiée par adjonction, après l'article 10, de l'annexe figurant à l'annexe de la présente loi.»

La présidente: Vous avez proposé une nouvelle disposition. L'article 8.1 est-il adopté?

Des voix: Oui.

La présidente: Adopté. Y a-t-il une nouvelle annexe?

Le sénateur Fraser: Honorables sénateurs, je propose que le projet de loi C-7 soit modifié par adjonction, après la ligne 3, page 6, de ce qui suit:

ANNEXE

(article 8.1)

ANNEXE

(paragraphes 6.3(2) et (9))

1. Les infractions aux dispositions suivantes du *Code Criminel*:

a) le paragraphe 7(4.1) (infractions d'ordre sexuel impliquant les enfants à l'étranger, par action ou omission);

b) l'article 151 (contacts sexuels — enfant de moins de 14 ans);

c) l'article 152 (incitation à des contacts sexuels — enfant de moins de 14 ans);

d) l'article 153 (personne en situation d'autorité par rapport à une personne âgée d'au moins 14 ans, mais de moins de 18 ans);

e) l'article 153.1 (personne en situation d'autorité par rapport à une personne ayant une déficience);

f) l'article 155 (inceste);

g) l'article 159 (relations sexuelles anales);

h) le paragraphe 160(3) (bestialité en présence d'un enfant âgé de moins de 14 ans, ou incitation d'un enfant de moins de 14 ans à commettre la bestialité);

i) l'aliéna 163(1)a) (corruption de mœurs);

j) l'aliéna 163(2)a) (corruption de mœurs);

- (k) section 163.1 (child pornography);
- (l) section 168 (mailing obscene matter);
- (m) section 170 (parent or guardian procuring sexual activity);
- (n) section 171 (householder permitting sexual activity);
- (o) section 172 (corrupting children);
- (p) section 173 (indecent acts);
- (q) subsection 212(2) (living on avails of prostitution of a person under 18);
- (r) subsection 212(2.1) (living on avails of prostitution of a person under 18);
- (s) subsection 212(4) (obtain, or attempt to obtain, sexual services of a person under 18);
- (t) section 271 (sexual assault);
- (u) subsection 272(1) and paragraph 272(2)(a) (sexual assault with firearm);
- (v) subsection 272(1) and paragraph 272(2)(b) (sexual assault other than with firearm);
- (w) section 273 (aggravated sexual assault);
- (x) paragraph 273.3(1)(a) (removal of child under 14 from Canada for purposes of listed offences);
- (y) paragraph 273.3(1)(b) (removal of child 14 or more but under 18 from Canada for purposes of listed offences);
- (z) paragraph 273.3(1)(c) (removal of child under 18 from Canada for purposes of listed offences);
- (z.1) section 280 (abduction of a person under 16);
- (z.2) section 281 (abduction of a person under 14);
- (z.3) paragraph 348(1)(a) with respect to breaking and entering a place with intent to commit in that place an indictable offence listed in this schedule;
- (z.4) paragraph 348(1)(b) with respect to breaking and entering a place and committing in that place an indictable offence listed in this schedule;
- (z.5) subsection 372(2) (indecent phone calls); and
- (z.6) section 463 with respect to an attempt to commit an offence listed in this section or with respect to being an accessory after the fact to the commission of an offence listed in this schedule.
2. Offences under the following provisions of the *Criminal Code*, R.S.C. 1970, c. C-34, as that Act read before January 1988:
- k) l'article 163.1 (pornographie juvénile);
- l) l'article 168 (mise à la poste de choses obscènes);
- m) l'article 170 (père, mère ou tuteur qui sert d'entremetteur);
- n) l'article 171 (maître de maison qui permet des actes sexuels interdits);
- o) l'article 172 (corruption d'enfants);
- p) l'article 173 (actions indécentes);
- q) le paragraphe 212(2) (vivre des produits de la prostitution d'une personne âgée de moins de 18 ans);
- r) le paragraphe 212(2.1) (vivre des produits de la prostitution d'une personne âgée de moins de 18 ans);
- s) le paragraphe 212(4) (obtention ou tentative d'obtention des services sexuels d'une personne âgée de moins de 18 ans);
- t) l'article 271 (agression sexuelle);
- u) le paragraphe 272(1) et l'alinéa 272(2)a) (agression sexuelle avec une arme à feu);
- v) le paragraphe 272(1) et l'alinéa 272(2)b) (agression sexuelle sans arme à feu);
- w) l'article 273 (agression sexuelle grave);
- x) l'alinéa 273.3(1)a) (passage à l'étranger d'un enfant âgé de moins de 14 ans en vue de permettre la commission d'une infraction mentionnée à cet alinéa);
- y) l'alinéa 273.3(1)b) (passage à l'étranger d'un enfant âgé de 14 ans ou plus mais de moins de 18 ans en vue de permettre la commission d'une infraction mentionnée à cet alinéa);
- z) l'alinéa 273.3(1)c) (passage à l'étranger d'un enfant âgé de moins de 18 ans en vue de permettre la commission d'une infraction mentionnée à cet alinéa);
- z.1) l'article 280 (enlèvement d'une personne âgée de moins de 16 ans);
- z.2) l'article 281 (enlèvement d'une personne de moins de 14 ans);
- z.3) l'alinéa 348(1)a) en ce qui a trait à l'introduction par infraction dans un endroit avec intention d'y commettre un acte criminel mentionné à la présente annexe;
- z.4) l'alinéa 348(1)b) en ce qui a trait à l'introduction par infraction dans un endroit et à la commission d'un acte criminel mentionné à la présente annexe;
- z.5) le paragraphe 372(2) (propos indécents au téléphone);
- z.6) l'article 463 en ce qui a trait à la tentative de commettre une infraction mentionnée à la présente annexe ou à la complicité, après le fait, de la perpétration d'une telle infraction.
2. Les infractions aux dispositions suivantes du *Code criminel*, S.R.C. 1970, ch. C-34, dans sa version antérieure à janvier 1988:

(a) subsection 146(1) (sexual intercourse with a female under 14);

(b) subsection 146(2) (sexual intercourse with a female 14 or more but under 16);

(c) section 151 (seduction of a female 16 or more but under 18);

(d) section 153 (sexual intercourse with stepdaughter, etc., or female employee);

(e) section 155 (buggery or bestiality);

(f) section 157 (gross indecency);

(g) section 166 (parent or guardian procuring defilement); and

(h) section 167 (householder permitting defilement).

3. Offences under the following provisions of the *Criminal Code*, R.S.C. 1970, c. C-34, as that Act read before January 1983:

(a) section 144 (rape);

(b) section 145 (attempt to commit rape);

(c) section 149 (indecent assault on female);

(d) section 156 (indecent assault on male);

(e) section 245 (common assault); and

(f) subsection 246(1) (assault with intent to commit an indictable offence).”.

The Chairman: Is there agreement that we dispense with reading the entire schedule?

Senator Cools: As long as it appears in the record.

The Chairman: This will appear on the record and it will appear as part of the bill.

Senator Beaudoin: And in both languages.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Then shall the new schedule carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Is it agreed that this bill, as amended, be adopted?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Is it agreed that I report this bill as amended to the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

a) le paragraphe 146(1) (rapports sexuels avec une personne du sexe féminin âgée de moins de 14 ans);

b) le paragraphe 146(2) (rapports sexuels avec une personne du sexe féminin âgée de 14 ans ou plus mais de moins de 16 ans);

c) l'article 151 (séduction d'une personne du sexe féminin âgée de 16 ans ou plus mais de moins de 18 ans);

d) l'article 153 (rapports sexuels avec sa belle-fille, etc., ou son employée);

e) l'article 155 (sodomie ou bestialité);

f) l'article 157 (actes de grossière indécence);

g) l'article 166 (père, mère ou tuteur qui cause le défloremment);

h) l'article 167 (maître de maison qui permet le défloremment).

3. Les infractions ou dispositions suivantes du *Code criminel*, S.R.C. 1970, ch. C-34, dans sa version antérieure à janvier 1983:

a) l'article 144 (viol);

b) l'article 145 (tentative de viol);

c) l'article 149 (attentat à la pudeur d'une personne du sexe féminin);

d) l'article 156 (attentat à la pudeur d'une personne du sexe masculin);

e) l'article 245 (voies de fait simples);

f) le paragraphe 246(1) (voies de fait avec intention de commettre un acte criminel).»

La présidente: Êtes-vous d'accord pour qu'on s'abstienne de lire toute l'annexe?

Le sénateur Cools: Pourvu qu'elle figure dans le compte rendu.

La présidente: Elle figurera dans le compte rendu et dans le projet de loi.

Le sénateur Beaudoin: Et dans les deux langues.

Des voix: D'accord.

La présidente: La nouvelle annexe est-elle adoptée?

Des voix: Oui.

La présidente: Adoptée. Le titre est-il adopté?

Des voix: Oui.

La présidente: Adopté. Êtes-vous d'accord pour que le projet de loi ainsi modifié soit adopté?

Des voix: Oui.

La présidente: Adopté. Êtes-vous d'accord pour que je fasse rapport du projet de loi modifié au Sénat?

Des voix: Oui.

The Chairman: It is agreed. I doubt if it will be done today, by the time we put it together. I will probably report on your behalf next Tuesday. If there is no further business before the committee, I declare the meeting adjourned.

The committee adjourned.

La présidente: C'est approuvé. Je ne crois pas que je pourrai le faire aujourd'hui parce qu'il faut réunir les documents. J'en ferai probablement rapport en votre nom mardi prochain. Si nous n'avons rien d'autre à étudier, je vais clore la séance.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of the Solicitor general of Canada:

Mary Campbell, Director, Corrections Policy, Corrections
Directorate, Corrections and Aboriginal Policing Branch;

Richard Zubrycki, Director General, Corrections Directorate,
Corrections and Aboriginal Policing Branch.

Du ministère du Solliciteur général du Canada:

Mary Campbell, directrice, Politiques correctionnelles,
Direction générale des affaires correctionnelles, Secteur des
affaires correctionnelles et police autochtone;

Richard Zubrycki, directeur général, Direction générale
des affaires correctionnelles, Secteur des affaires
correctionnelles et police autochtone.

CAI
YC24
-L92

Gouvernement
du Canada



Second Session
Thirty-sixth Parliament, 1999

Deuxième session de la
trente-sixième législature, 1999

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, December 1, 1999

Le mercredi 1^{er} décembre 1999

Issue No. 3

Fascicule n° 3

First meeting on:
Bill S-10, An Act to amend the National
Defence Act, the DNA Identification Act
and the Criminal Code

Première réunion concernant:
Le projet de loi S-10, Loi modifiant la Loi sur la
défense nationale, la Loi sur l'identification par les
empreintes génétiques et le Code criminel

APPEARING:
The Honourable Lawrence MacAulay, P.C., M.P.,
Solicitor General of Canada

COMPARAÎT:
L'honorable Lawrence MacAulay, c.p., député,
solliciteur général du Canada

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Gérald-A. Beaudoin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	* Lynch-Staunton
* Boudreau, P.C.	(or Kinsella)
(or Carstairs)	Moore
Buchanan, P.C.	Nolin
Cools	Pearson
Fraser	Poy
Ghitter	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Ghitter substituted for that of the Honourable Senator Rivest (*November 29, 1999*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérald-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	* Lynch-Staunton
* Boudreau, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Carstairs)	Moore
Buchanan, c.p.	Nolin
Cools	Pearson
Fraser	Poy
Ghitter	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Ghitter est substitué à celui de l'honorable sénateur Rivest (*le 29 novembre 1999*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Thursday, November 18, 1999

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Fraser, seconded by the Honourable Senator Ruck, for the second reading of Bill S-10, An Act to amend the National Defence Act, the DNA Identification Act and the Criminal Code.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Fraser moved, seconded by the Honourable Senator Ruck, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 18 novembre 1999.

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Fraser, appuyée par l'honorable sénateur Ruck, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-10, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale, la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et le Code criminel.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Fraser propose, appuyée par l'honorable sénateur Ruck, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, December 1, 1999

(4)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3:35 p.m., in Room 257, East Block, the Chairman, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Buchanan, P.C., Fraser, Ghitter, Joyal, P.C., Milne, Nolin, Pearson and Poy (9).

In attendance: Nancy Holmes and Marilyn Pilon, Research Officers, Law and Government Division, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

APPEARING:

The Honourable Lawrence MacAulay, M.P., P.C., Solicitor General of Canada.

WITNESSES:

From the Department of the Solicitor General of Canada:

Paul E. Kennedy, Senior Assistant Deputy Solicitor General, Policing and Security Branch;

Marian Harymann, Senior Policy Analyst, Law Enforcement Division.

From the Department of National Defence:

Commander Jane Harrigan, Director, Pension and Finance Legal Services, Office of the Legal Advisor.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 18, 1999, the committee proceeded to study Bill S-10, An Act to amend the National Defence Act, the DNA Identification Act and the Criminal Code.

The Honourable Lawrence MacAuley, P.C., M.P., made a statement and answered questions.

The witnesses made a statement and answered questions from the members of the committee.

The minister tabled Draft regulations relating to the bill: 1) the annexed DNA Identification regulation; and 2) the annexed DNA Data Bank Advisory Committee Regulations (*Exhibit 5900—2.36/L1-S-10-08-01*).

At 4:20 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du comité,

Michel Patrice

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 1^{er} décembre 1999

(4)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 35, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Buchanan, c.p., Fraser, Ghitter, Joyal, c.p., Milne, Nolin, Pearson et Poy (9).

Également présents: Nancy Holmes et Marilyn Pilon, attachées de recherche, Division du droit et du gouvernement, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

COMPARAÎT:

L'honorable Lawrence MacAuley, député, c.p., solliciteur général du Canada.

TÉMOINS:

Du ministère du Solliciteur général du Canada:

Paul E. Kennedy, sous-solliciteur général adjoint principal, Secteur de la police et sécurité;

Marian Harymann, analyste principale des politiques, Division de l'application de la loi.

Du ministère de la Défense nationale:

Commander Jane Harrigan, directrice, Services juridiques des pensions et des finances, Bureau du conseiller juridique.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 18 novembre 1999, le comité procède à l'étude du projet de loi S-10, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale, la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et le Code criminel.

L'honorable Lawrence MacAuley, c.p., député, fait une déclaration et répond aux questions.

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions des membres du comité.

Le ministre dépose les projets de règlement concernant le projet de loi: 1) le règlement sur l'identification par les empreintes génétiques; et 2) le règlement sur le comité consultatif de la banque nationale de données génétiques (*pièce 5900-2.36/L1-S-10-08-01*).

À 16 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, December 1, 1999

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-10, to amend the National Defence Act, the DNA Identification Act and the Criminal Code, met this day at 3:35 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, before I call on our witness, I wish to point out to the members of the committee that they received a booklet this week entitled "An Introduction to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs." This was put together over the summer, rejuvenated, revised and rewritten by the Library of Parliament and our very able assistant, Nancy Holmes. Congratulations. It is recommended reading for everyone.

We have before us today the Honourable Lawrence MacAulay, the Solicitor General of Canada. He is appearing again on Bill S-10. Members of the committee have all had a precursor to this bill, as it appeared before us in the last session. I want to congratulate Minister MacAulay for responding in such a timely fashion to our concerns about the last bill and for getting another bill to us before the last one was proclaimed. I am pleased to have the work of the committee rewarded in this way.

Please proceed.

Hon. Lawrence MacAulay, Solicitor General of Canada: Honourable senators, Bill S-10 follows up on my commitment to address your recommendation in your sixteenth report concerning the DNA Identification Act.

Almost one year ago, I appeared before this committee to address data bank legislation. At that time, you made a number of recommendations to improve the operations of the national DNA Data Bank and to better protect the privacy interest of all Canadians. I am very grateful for the excellent work this committee has done. That is why I recommended that this bill be introduced in the Senate. It is the product of your work. I would appreciate hearing from you on the bill before it proceeds to the other place.

This bill does not change the key elements of the DNA Identification Act that you endorsed last year. It addresses the recommendations you made after your careful review and further proposes some practical changes to ensure the smooth and effective implementation of the data bank. The data bank is being set up and will be in operation by next June. It remains one of our top priorities.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 1^{er} décembre 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-10, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale, la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et le Code criminel, se réunit aujourd'hui à 15 h 35 pour en faire l'examen.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, avant de donner la parole à notre témoin, je tiens à signaler aux membres du comité qu'ils ont reçu plus tôt cette semaine une brochure intitulée: «Introduction au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles». Cette brochure a été rajeunie, révisée et réécrite par notre très compétente assistante, Nancy Holmes, sous l'égide de la Bibliothèque du Parlement. Félicitations. C'est une lecture recommandée à tous.

Nous accueillons aujourd'hui l'honorable Lawrence MacAulay, solliciteur général du Canada. Il comparaît encore une fois au sujet du projet de loi S-10. Les membres du comité auront tous pris connaissance du précurseur de ce projet de loi qui nous a été soumis au cours de la session précédente. Je tiens à féliciter le ministre MacAulay d'avoir réagi aussi rapidement à nos préoccupations au sujet de l'ancien projet de loi et de nous en avoir soumis un autre avant que le premier soit proclamé. Je suis très heureuse que le travail du comité ait été récompensé de cette façon.

Vous avez la parole.

L'honorable Lawrence MacAulay, solliciteur général du Canada: Honorables sénateurs, je m'étais engagé à donner suite aux recommandations que renfermaient votre 16^e rapport, qui traitait de la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et le projet de loi S-10 en est le résultat.

Il y a environ un an, j'ai comparu devant votre comité pour parler du texte de loi sur la banque de données génétiques. À cette époque, vous aviez proposé un certain nombre de recommandations en vue d'améliorer le fonctionnement de la banque nationale de données génétiques et de mieux protéger le droit des citoyens canadiens à la vie privée. Je vous suis très reconnaissant de l'excellent travail que vous avez accompli. Et c'est la raison pour laquelle j'ai demandé expressément à ce que ce projet de loi soit présenté au Sénat. Il est le fruit de votre travail et j'aimerais savoir ce que vous en pensez avant qu'il ne soit présenté à la Chambre des communes.

Ce projet de loi ne modifie en rien les éléments clés de la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques que vous avez avalisée l'année dernière. Il donne suite aux recommandations que vous avez proposées après avoir étudié attentivement la question et il apporte quelques autres changements pratiques pour que la banque de données puisse être constituée sans problème. La banque de données devrait être prête d'ici le mois de juin. Elle demeure une des nos principales priorités.

All provinces, territories, the police, victims and the general public are looking forward to the DNA data bank's timely implementation to improve public safety and to help solve and prevent violent crime across the country. To allow the RCMP to implement the data bank on time, your prompt consideration of this bill would be greatly appreciated.

I wish to briefly describe the key elements of Bill S-10, then turn to the DNA Identification Act regulations and the DNA Data Bank Advisory Committee.

Bill S-10 amends the National Defence Act and the DNA Identification Act to include in the national DNA data bank profiles from offenders subject to the military's Code of Service Discipline and who are convicted of serious and violent offences. Military judges will be authorized to order that samples be taken from people who are subject to the Code of Service Discipline once they are convicted of a designated offence. A designated offence for purposes of the National Defence Act will include the existing Criminal Code designated offences, as well as those service offences that are similar to the Criminal Code offences. The DNA profiles obtained from these offenders will then be entered into the data bank's convicted offenders index.

The National Defence Act has also been amended to authorize military judges to issue DNA warrants for military police investigations of designated offences committed in Canada or abroad by those who are subject to the Code of Service Discipline. Both the DNA data bank and warrant schemes in the National Defence Act are modelled after the current provisions in the Criminal Code. They include the same constitutional and privacy safeguards as the Criminal Code.

Bill S-10 also includes important new accountability measures for Parliament to strictly monitor ongoing operations of the data bank. The RCMP Commissioner must submit an annual report on the operation of the national data bank to the Solicitor General. The Solicitor General will then table the report in both Houses of Parliament. The parliamentary review provisions in the DNA Identification Act have also been amended to authorize a Senate committee to independently conduct this review.

I have given careful consideration to this committee's recommendation to provide for an ongoing five-year review. While I fully support your concern that the data bank legislation must keep pace with technological changes, I also believe that we must amend the legislation as required and when required.

Les territoires et provinces, la police, les victimes et le grand public attendent avec impatience la création de cette banque de données qui permettra de mieux assurer la sécurité du public et de contribuer à enrayer les crimes violents au Canada. Nous vous demandons d'étudier rapidement ce projet de loi pour permettre à la GRC de mettre sur pied cette banque de données dans les plus brefs délais.

Permettez-moi de décrire brièvement les principaux éléments du projet de loi S-10, puis je parlerai des règlements d'application de la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques ainsi que du comité consultatif de la banque de données génétiques.

Le projet de loi S-10 modifie la Loi sur la défense nationale et la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques de manière à inclure dans la banque nationale de données génétiques les profils des délinquants justiciables du Code de discipline militaire qui sont déclarés coupables d'une infraction grave accompagnée de violence. Les juges militaires pourront ordonner le prélèvement d'échantillons de substances corporelles sur des personnes justiciables du Code de discipline militaire à la suite d'une condamnation pour une infraction désignée. Pour les besoins de la Loi sur la défense nationale, les infractions désignées comprennent les infractions désignées dans le Code criminel actuel ainsi que les infractions d'ordre militaire dont la nature s'apparente à celles qui sont citées dans le Code criminel. Les profils génétiques ainsi obtenus sur ces délinquants seront ensuite versés dans le registre des condamnés de la banque de données.

Une autre modification de la Loi sur la défense nationale permettra aux juges militaires de délivrer des mandats autorisant des prélèvements pour analyse génétique, en rapport avec une enquête de la police militaire portant sur une infraction désignée commise au Canada ou à l'étranger par une personne justiciable du Code de discipline militaire. La banque de données génétiques tout comme la délivrance des mandats prévus dans la Loi sur la défense nationale s'inspirent des dispositions actuelles du Code criminel. Les mêmes garanties constitutionnelles et relatives au respect de la vie privée s'appliquent.

Le projet de loi S-10 comprend également de nouveaux mécanismes permettant au Parlement de surveiller étroitement les activités courantes de la banque de données. Le commissaire de la GRC sera tenu de présenter un rapport annuel sur les activités de la banque nationale de données génétiques au solliciteur général qui le déposera ensuite à la Chambre des communes et au Sénat. La disposition sur l'examen réglementaire contenu dans la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques a également été modifiée pour permettre à un comité sénatorial de procéder à un examen indépendant de cette loi.

Je me suis longtemps demandé si cette loi devait être revue tous les cinq ans, selon la recommandation formulée par votre comité. Bien que je pense, comme vous, que la loi sur la banque de données doit tenir compte de l'évolution des progrès techniques, je demeure aussi convaincu que nous devons la modifier selon les besoins et quand il faut.

Through the annual report, both Houses of Parliament will be kept informed about the data bank's operation and technological developments and can propose any legislative amendments needed to respond to evolving issues. I believe this will provide a more timely and effective approach to ensuring that the data bank legislation reflects the realities of the day.

The committee expressed concerns about the potential misuse of DNA profiles for purposes other than law enforcement. A new principal will be added to the DNA Identification Act. This will clarify that the DNA profiles and bodily samples may be used only for law enforcement purposes. This principle has been reflected in the bill instead of the regulations because of its importance in preventing possible misuse. It is a step further than the committee recommended.

A number of changes are also being made to the Criminal Code in response to concerns raised by the federal and provincial heads of prosecution. These changes will: clarify that a court is not required to make a data bank order when advised that the person's DNA profile is already in the data bank; authorize provincial court judges to endorse data bank orders granted in other provinces; repeal the provisions allowing a person to express a choice on the type of DNA sample to provide; and ensure that new samples of bodily substances are collected whenever a data bank order is imposed. These changes have been recommended by the provinces and territories, as they have been worked to put this data bank in place.

In response to your request to review the regulations in support of the DNA Identification Act before they are published, I am pleased to table the draft regulations. All of the provinces and territories endorsed them during our consultations with them.

Two sets of regulations are being proposed. The first set will establish the DNA Data Bank Advisory Committee to provide advice on the implementation and operation of the data bank. As you will see, the advisory committee will include a representative from the Privacy Commission, which was one of the recommendations of this committee. The second set will address the provisions of the DNA Identification Act.

To enable the RCMP Commissioner to establish the advisory committee soon, the regulations must be proclaimed before the data bank is operational. The other set will come into force once the data bank is implemented. I welcome your comments on both of these drafts before and during your consideration of Bill S-10.

Le rapport annuel permettra aux deux Chambres du Parlement de se tenir au courant des activités de la banque de données et des progrès technologiques qui y sont associés. Le Parlement pourra ainsi proposer tout amendement législatif qu'il estime nécessaire pour répondre aux faits nouveaux. Pour ma part, je pense que cette manière de procéder offrira une façon plus opportune et plus efficace de veiller à ce que la législation concernant la banque de données traduise la réalité sociale de l'heure.

Comme le comité avait dit craindre que les profils d'identification génétique ne soient utilisés à des fins autres que la répression de la criminalité, un nouveau principe sera ajouté à la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques, qui précisera que les profils d'identification génétique et les prélèvements de substances corporelles ne pourront servir qu'à l'application de la loi. Ce principe est enchâssé dans la loi plutôt que dans les règlements d'application car il importe d'empêcher que ces profils ne soient utilisés à des fins illégales. Nous sommes donc allés un peu plus loin que ce que recommandait le comité.

Un certain nombre de changements sont également apportés au Code criminel en réaction aux craintes exprimées par les responsables fédéraux et provinciaux des poursuites pénales. Ces changements auront pour effet: de préciser qu'un tribunal n'est pas tenu de rendre une ordonnance sur la banque de données s'il est informé que la banque de données renferme déjà le profil génétique de la personne concernée; d'autoriser les juges des cours provinciales à avaliser toute ordonnance qui aura été rendue ou délivrée dans une autre province; d'abroger les dispositions autorisant une personne à exprimer sa préférence quant à la substance à prélever; et de veiller à prélever de nouveaux échantillons de substances corporelles chaque fois qu'une ordonnance relative à la banque de données génétiques est rendue. Les changements en question étaient recommandés par les autorités provinciales et territoriales et ont été intégrés au moment de la conception de la banque de données.

En réponse à votre demande d'examiner les règlements pris en application de la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques avant leur publication, je suis heureux de vous remettre aujourd'hui les ébauches de ces règlements. La totalité des territoires et des provinces les ont déjà avalisés lors de nos consultations.

Deux séries de règlements sont proposées. La première créera le comité consultatif de la banque de données génétiques qui sera chargé d'offrir des conseils sur la mise oeuvre et les activités de la banque de données. Comme vous le constaterez, le comité consultatif comprendra un représentant de la Commission de protection de la vie privée, ce qui était l'une des recommandations de votre comité. La deuxième portera sur les dispositions de la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques.

Pour que le commissaire de la GRC puisse constituer sous peu le comité consultatif, les règlements s'y rattachant doivent être adoptés avant que la banque de données ne devienne opérationnelle. La deuxième série de règlements entrera en vigueur une fois la banque de données établie. Je vous serais reconnaissant de me dire ce que vous pensez de ces deux ébauches lorsque vous étudierez le projet de loi S-10.

I am confident that all of these changes in Bill S-10 will improve the legislation and ensure the creation of an effective national DNA data bank. I look forward to the results of your review of Bill S-10 so we may proceed quickly in ensuring that the changes are made by the time the data bank is implemented.

The Chairman: We have copies of the draft regulations here, which will be circulated to all committee members.

Senator Beaudoin: Mr. Minister, our concern is with the privacy of the DNA data, as well as with the possible misuse of data and the collaboration between the federal authorities and the provincial attorneys-general. In our system, criminal law is federal but the administration of justice is provincial. What kind of collaboration would the provincial attorneys-general have? What do you have in mind? Perhaps the question is already answered in the regulations, which are already accepted, but I should like to know more.

It may be a perfect system and it may be the thing to do, but we must do it with certain purposes in mind. We cannot have DNA information on television and things like that. Are you satisfied with the secrecy surrounding all of this? What are your relations with your provincial colleagues?

Mr. MacAulay: Given the concerns expressed by this committee about the potential misuse of DNA profiles, we decided to put a new principle not in the regulations but right in the act. It is now the law of the land that these profiles must not be used for anything but law enforcement.

Senator Beaudoin: It is in the new act.

Mr. MacAulay: It is in the new act, not in the regulations.

Senator Beaudoin: It can always be in the regulations to a certain extent later on, or is it only in the act?

Mr. MacAulay: It is in the act.

I have gained a great respect for the Senate because of my appearances before this committee.

Senator Beaudoin: In Quebec, for example — but not only Quebec, because Ontario has its own police and all the other provinces are using the federal police — the system is such that in your opinion there may be no possible leak. How is the security established?

Mr. MacAulay: Clause 5 of the bill amends section 4 of the DNA Identification Act and reads as follows:

(b) the DNA profiles, as well as samples of bodily substance from which the profiles are derived, may be used only for law enforcement purposes in accordance with this Act, and not for any unauthorized purpose;

En résumé, je suis convaincu que tous les changements que renferme le projet de loi S-10 permettront d'améliorer la loi en vigueur et de créer une banque nationale de données génétiques qui sera utile. J'attends avec intérêt les résultats de votre étude pour que nous puissions apporter rapidement les modifications avant que ne soit créée cette banque de données.

La présidente: Nous avons des exemplaires des ébauches de règlements, qui seront distribués à tous les membres du comité.

Le sénateur Beaudoin: Monsieur le ministre, nous nous soucions du respect du caractère privé des données génétiques, ainsi que de la possibilité qu'on en fasse un usage illégal. Nous nous préoccupons également de la collaboration entre les autorités fédérales et les procureurs généraux des provinces. Dans notre système, le droit pénal relève du gouvernement fédéral, mais l'administration de la justice relève des gouvernements provinciaux. Quel type de collaboration existerait entre les procureurs généraux des provinces? La réponse à cette question figure peut-être dans les règlements qui ont déjà été acceptés, mais j'aimerais en savoir davantage.

C'est peut-être le système idéal et c'est peut-être la chose à faire, mais il faut la faire en ayant certains objectifs à l'esprit. Nous ne pouvons passer des données génétiques à la télévision ou autres choses du genre. Êtes-vous satisfaits du secret qui entoure tout cela? Quelles sont vos relations avec vos collègues des provinces?

M. MacAulay: Compte tenu des craintes exprimées par votre comité au sujet d'une possible utilisation des profils d'identification génétique, nous avons décidé d'intégrer un nouveau principe non pas dans les règlements, mais dans la loi même. Il est maintenant précisé dans la loi que ces profils ne sauraient être utilisés à d'autres fins que l'application de la loi.

Le sénateur Beaudoin: C'est dans la nouvelle loi.

M. MacAulay: C'est dans la nouvelle loi, et non dans les règlements.

Le sénateur Beaudoin: Cela peut toujours être ajouté dans les règlements ultérieurement ou est-ce uniquement dans la loi?

M. MacAulay: C'est dans la loi.

J'ai acquis beaucoup de respect pour le Sénat à la suite de mes comparutions devant votre comité.

Le sénateur Beaudoin: Au Québec, par exemple — mais pas uniquement au Québec puisque l'Ontario a sa propre police et que dans toutes les autres provinces on fait appel à la police fédérale — le système est tel qu'à votre avis, il n'y a pas de fuites possibles. Comment a-t-on établi la sécurité?

M. MacAulay: L'article 5 du projet de loi modifie l'article 4 de la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et se lit comme suit:

b) ces profils, de même que les substances corporelles prélevées en vue de les établir, ne doivent servir qu'à l'application de la loi, à l'exclusion de toute autre utilisation qui n'y est pas autorisée;

That is in the act. It is not in the regulations. That change was made because of the recommendations from this committee. You highlighted and we changed.

Senator Beaudoin: The misuse of DNA profiles may be dangerous.

Mr. MacAulay: It would be wrong, and now it is against the law of the country if it should happen.

Senator Beaudoin: Do you table a report every year in the House of Commons?

Mr. MacAulay: The Commissioner of the RCMP issues a report to me, and then I table it in both Houses each year.

That addresses a further problem that you will probably bring to my attention, as you have with respect to the five-year review. There is also an ongoing one-year review. The reason for that is all the technological changes that may take place. We would never want to leave if we got to year three. We would not wait until year five. Each year there will be a report for you to evaluate. If changes are deemed necessary, hopefully the powers that be — yourselves and members from the other place — will make them at that time and not wait for the five-year review. That was the feeling we had. The review is important but perhaps even more important than you were indicating. There will be a review each year to give you a chance to evaluate the process.

Senator Beaudoin: We are used to the five-year review because it is in many statutes, and we have no objection to that. There are so many cases before the courts with respect to sections 7 to 14 of the Charter that it might be good to come before the Parliament of Canada for legislative changes. I agree with you on that.

Mr. MacAulay: We felt that way too.

Ms Marian Harymann, Senior Policy Analyst, Law Enforcement Division, Department of the Solicitor General of Canada: You asked who has been consulted in the provinces and territories in preparing the implementation of the data bank. A number of groups have been established. Attorneys-general, the provinces and the territories were consulted on the draft and provided their input, which are reflected in the draft before you now. The Department of Justice has also established a federal, provincial and territorial working group to address information and issues affecting the costs of prosecutors and preparing for implementation of the data bank. They recommended proposals to fine tune the legislation, which you now see in the Criminal Code provisions of this bill.

Finally, the Department of the Solicitor General and the RCMP have set up a federal-provincial DNA implementation work group to plan for collection of the samples. This extensive work group includes police representatives from across the country, including

Cela figure dans la loi. Ce n'est pas dans les règlements. Ce changement a été apporté à la suite des recommandations de votre comité. Vous aviez relevé cela et nous avons apporté un changement.

Le sénateur Beaudoin: Un usage illégal des profils d'identification génétique pourrait être dangereux.

M. MacAulay: Cela serait répréhensible et maintenant, c'est contre la loi.

Le sénateur Beaudoin: Déposez-vous un rapport tous les ans à la Chambre des communes?

M. MacAulay: Le commissaire de la GRC me soumet un rapport que je dépose ensuite devant les deux Chambres tous les ans.

Cela vise un autre problème que vous porterez sans doute à mon attention, comme vous l'avez fait au sujet de l'examen tous les cinq ans. Il y a également un examen annuel prévu et ce, pour prendre en compte tous les changements d'ordre technologique qui peuvent survenir. Nous ne voudrions jamais abandonner si nous allions jusqu'à l'an trois. Nous ne pourrions attendre jusqu'à l'an cinq. Tous les ans, vous recevrez un rapport à des fins d'évaluation. Si des changements sont jugés nécessaires, nous espérons que les autorités — vous-même et les membres de l'autre endroit — les feront à ce moment-là, sans attendre l'examen quinquennal. C'est ce que nous nous sommes dit. L'examen est important, peut-être même plus important que vous ne l'aviez indiqué. Il y aura donc un examen tous les ans pour vous donner l'occasion d'évaluer le processus.

Le sénateur Beaudoin: Nous sommes habitués à un examen quinquennal étant donné que c'est une disposition qui figure dans de nombreuses lois, et nous n'avons pas d'objections. Il y a tellement de cas devant les tribunaux en ce qui concerne les articles 7 à 14 de la Charte, qu'il serait peut-être bon de demander au Parlement du Canada d'apporter des changements législatifs. Je suis d'accord avec vous à ce sujet.

M. MacAulay: C'était notre opinion.

Mme Marian Harymann, analyste principale des politiques, Division de l'application de la loi, ministère du Solliciteur général du Canada: Vous vouliez savoir qui, dans les provinces et les territoires, avait été consulté en vue de préparer la mise en oeuvre de la banque de données génétiques. Un certain nombre de groupes ont été créés. Les procureurs généraux ainsi que les autorités provinciales et territoriales ont été consultés au sujet de l'ébauche et ont pu communiquer leurs réactions. Celles-ci se reflètent dans le document préliminaire que vous avez en main. Le ministère de la Justice a également mis sur pied un groupe de travail fédéral, provincial et territorial afin de se pencher sur les questions relatives aux coûts des procureurs et à la préparation de la mise en oeuvre de la banque de données. Leurs membres ont fait certaines propositions visant à parfaire la loi et vous pouvez en prendre connaissance dans les dispositions du projet de loi relatives au Code criminel.

Enfin, le ministère du Solliciteur général et la GRC ont constitué un groupe fédéral-provincial de mise en oeuvre de la Loi sur la défense nationale et l'ont chargé de dresser un plan en vue de la cueillette des échantillons. Faisaient partie de ce vaste

the OPP and the SQ from Quebec, as well as the RCMP, local police forces and the provinces. They will be required to make decisions as to how data bank samples will be collected in their jurisdictions.

Mr. MacAulay: The Privacy Commissioner's representative will be part of the review as well. Any abuses to the Privacy Act as it is written would be brought forward by these people. That is another safeguard.

Senator Ghitler: I am concerned with the military aspect. When the bill speaks in terms of an *ex parte* application being taken, who takes the *ex parte* application? Why is it not just an automatic? If these offences are committed by someone in the military, should the decision not be made automatically? The *ex parte* application seems to consider that someone must make the application to the judge, and if no one makes the application to the judge, how is it taken? How does it move into the DNA bank?

Mr. MacAulay: How does the sample get into the data bank?

Senator Ghitler: Proposed section 196.12 says that a military judge, on *ex parte* application, should then make the required warrant to have the DNA analysis. Who takes the *ex parte* application?

Commander Jane Harrigan, Director, Pension and Finance Legal Services, Office of the Legal Advisor, Department of National Defence: The provisions that you see are parallel to the provisions in the Criminal Code. This is the parallel to section 487.05 of the code and the application for a warrant. We are not talking about court orders here. We are talking about the application for a warrant. It is also *ex parte* under the Criminal Code, so the same type of people would be applying for the warrant under both statutes — police and peace officers.

Senator Ghitler: A military police officer, in order to invoke these sections, must then take the *ex parte* application. Is that a discretionary matter, or is it not mandatory for them to do so?

Cmdr. Harrigan: Right now a military policeman could go to a judge and apply for a warrant if he established reasonable grounds. There is nothing different here than is the case with the Criminal Code. A "peace officer" includes military police.

Senator Ghitler: If someone should choose within the military service not to take the application, even though some of these offences have been committed, then we will not have the DNA sample in our data bank.

Cmdr. Harrigan: The sample does not go to the bank at this point. This is an investigatory warrant. The sample is seized for purposes of investigation only at this stage.

groupe des représentants des corps policiers de tout le pays, y compris l'OPP et la SQ du Québec, ainsi que de la GRC, des forces policières locales et des autorités provinciales. Tous ces intervenants devront décider de quelle façon les échantillons destinés à la banque de données génétiques seront recueillis dans leur champ de compétences respectif.

M. MacAulay: Le représentant du commissaire à la protection de la vie privée participera également à l'examen. Toute atteinte à la Loi sur la protection des renseignements personnels, sous sa forme actuelle, serait dénoncée par ces personnes. C'est une autre garantie.

Le sénateur Ghitler: Je m'inquiète de l'aspect militaire. Lorsqu'il est question dans la mesure d'une demande *ex parte*. Qui peut présenter une telle demande? Pourquoi n'est-ce pas automatique? Si ces infractions sont commises par des militaires, la décision ne devrait-elle pas être automatique? La demande *ex parte* semble vouloir dire qu'il faut que quelqu'un présente une demande au juge. Si personne ne le fait, comment procède-t-on? Comment l'échantillon est-il acheminé vers la banque de données génétiques?

M. MacAulay: L'échantillon se retrouve-t-il dans la banque de données?

Le sénateur Ghitler: Le projet d'article 196.12 précise qu'un juge militaire saisi d'une demande *ex parte* doit alors remplir et signer un mandat pour autoriser une analyse des données d'identification génétique. Qui reçoit la demande *ex parte*?

Commander Jane Harrigan, directrice, Services juridiques des pensions et des finances, Bureau du conseiller juridique, ministère de la Défense nationale: Les dispositions dont vous parlez sont parallèles aux dispositions du Code criminel. Elles s'alignent sur l'article 487.05 du Code pour ce qui est des demandes de mandat. Il ne s'agit pas d'une ordonnance de tribunal. Nous parlons en l'occurrence d'une demande de mandat. Aux termes du Code criminel, il s'agit également d'une demande *ex parte*, de sorte que les mêmes personnes peuvent demander un mandat aux termes des deux statuts — c'est-à-dire les membres de la police et les agents de la paix.

Le sénateur Ghitler: Pour invoquer ces dispositions, un agent de police militaire doit faire une demande *ex parte*. Est-il facultatif ou obligatoire qu'il le fasse?

Cdr Harrigan: À l'heure actuelle, un agent de la police militaire peut se présenter devant un juge et demander un mandat pourvu qu'il ait des raisons valables de le faire. En l'occurrence, il n'y a rien de différent d'avec le Code criminel. Un «agent de la paix» englobe les membres de la police militaire.

Le sénateur Ghitler: Si quelqu'un, au sein du service militaire, décide de ne pas soumettre de demande, même si certaines de ces infractions ont été perpétrées, à ce moment-là, il n'y aura pas d'échantillon de données d'identification génétiques dans notre banque de données.

Cdr Harrigan: L'échantillon n'est pas acheminé à la banque à ce moment-là. Il s'agit d'un mandat d'enquête. L'échantillon est saisi à des fins d'enquête uniquement à ce stade.

Senator Ghitter: How does it get to the bank? Which sections stipulate how it gets into the data bank?

The Chairman: On conviction, I believe.

Cmdr. Harrigan: It is exactly parallel to the civil process. It is under proposed sections 196.14 and 196.15, which are parallel provisions to Criminal Code provisions. After conviction in the case of a primary designated offence, judges are able to make that order. In the case of a secondary designated offence, the prosecutor requests that the order be made. This is parallel to the civil regime.

Senator Ghitter: Once the order is made, the test is taken after conviction. From that order, a sample is put in the bank automatically.

Cmdr. Harrigan: Yes.

Senator Ghitter: Where does the bill say that?

The Chairman: Proposed section 196.15.

Cmdr. Harrigan: Actually, proposed section 196.22 provides for the transfer to the Commissioner of the RCMP. It is a parallel provision to subsection 487.07(1) of the Criminal Code. That is the authority to send it to the data bank. In turn, there are amendments to the DNA Identification Act provisions that refer to the Criminal Code provisions to provide for the parallel National Defence Act reference. A provision under the NDA enables the taking of the sample and the transmission of the sample to the DNA data bank. On the other hand, through the DNA Identification Act, there are references to the National Defence Act provisions that enable the bank to receive samples.

Senator Ghitter: In other words, at the start, you take the application *ex parte* in order to prove your case. If there is a conviction, you take the sample, and then there are the provisions that flow into the data bank.

Cmdr. Harrigan: Yes. All warrants under the Criminal Code are *ex parte*. The policeman goes to a justice of the peace. In the case of DNA, because of the sensitivity surrounding DNA, they take it a step higher and bring it to a judge or, under the National Defence Act, to a military judge. However, those applications tend to be *ex parte* because there is a police investigation.

The Chairman: The confusion may be arising because in the previous bill that was before us, it was quite clear that DNA samples can only be entered into the data bank on conviction, not before. Anything that the police forces do to solve their case is their choice, but DNA samples must be taken anew before they are entered into the data bank and only on conviction.

Le sénateur Ghitter: De quelle façon est-il acheminé à la banque? Quel article stipule comment il est acheminé à la banque de données?

La présidente: Au moment de la condamnation, je crois.

Cdr Harrigan: C'est un système qui est tout à fait parallèle au processus civil. Cela relève des articles 196.14 et 196.15, qui sont parallèles aux dispositions du Code criminel. Les juges sont en mesure de rendre une telle ordonnance après la condamnation dans le cas d'une infraction primaire désignée. Dans le cas d'une infraction secondaire désignée, c'est le procureur qui demande qu'une telle ordonnance soit rendue. C'est un système parallèle au régime civil.

Le sénateur Ghitter: Une fois l'ordonnance rendue, après l'inculpation, un échantillon est automatiquement versé dans la banque.

Cdr Harrigan: Oui.

Le sénateur Ghitter: Où cela figure-t-il dans le projet de loi?

La présidente: Au projet d'article 196.15.

Cdr Harrigan: En fait, le projet d'article 196.22 prévoit le transfert au commissaire de la GRC. C'est une disposition parallèle au paragraphe 487.07(1) du Code criminel. Cette disposition consacre le pouvoir de verser l'échantillon dans la banque de données génétiques. Par ailleurs, il y a des modifications à la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques qui renvoient aux dispositions du Code criminel afin d'assurer une référence parallèle à la Loi sur la défense nationale. Une disposition de la Loi sur la défense nationale autorise le prélèvement d'un échantillon et son versement dans la banque de données génétiques. De plus, par le biais de la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques, il y a des renvois aux dispositions de la Loi sur la défense nationale qui permettent à la banque de recevoir des échantillons.

Le sénateur Ghitter: Autrement dit, au début, vous soumettez la demande *ex parte* afin d'étayer l'affaire. En cas de condamnation, un échantillon est prélevé et cela déclenche les dispositions qui font en sorte qu'il est versé dans la banque de données.

Cdr Harrigan: Oui. Tous les mandats relevant du Code criminel sont des mandats *ex parte*. Le policier en fait la demande à un juge de paix. Dans le cas d'un mandat visant un profil d'identification génétique, étant donné son caractère délicat, on va un échelon plus haut. La demande est présentée à un juge ou, aux termes de la Loi sur la défense nationale, à un juge militaire. Cependant, ces demandes sont généralement *ex parte* parce qu'elles s'inscrivent dans le cadre d'une enquête policière.

La présidente: La confusion tient peut-être au fait que dans le projet de loi précédent, il était clair que les échantillons d'identification génétique pouvaient uniquement être versés dans la banque de données au moment de la condamnation, pas avant. Les forces policières ont une grande marge de manoeuvre lorsqu'il s'agit des moyens à prendre pour élucider une affaire, mais les échantillons d'empreintes génétiques doivent être prélevés de nouveau avant d'être versés dans la banque de données et uniquement après la condamnation.

Senator Fraser: Picking up on a point about security of the system, I note the clause stating that any DNA profile that is transmitted to the Commissioner of the RCMP electronically shall be transmitted using an encrypted, secure network with controlled access at the points of entry and receipt. That refers to electronic transmission of profiles.

I was wondering about the security of samples. There is an interesting passage in the proposed regulations about the sample kit, what it must include, and that it must be safely and securely packed, sealed, labelled and addressed for transporting the samples. However, there is utter silence on what happens once it is safely packaged, sealed and delivered. Is that because somewhere else there is a system governing the transportation of evidence?

Ms Harymann: The DNA Identification Act indicates that the samples must be transmitted to the Commissioner of the RCMP and nothing else can be done with those samples. That would constitute unauthorized use. The RCMP are in the process of developing the sample collection kit and instructions that, if followed, will ensure quality and ensure that the samples are reliable, valid and free from contamination.

The doctor who is responsible for the DNA data bank will be with us tomorrow morning. He will be able to elaborate further on exactly what the RCMP is in the process of developing.

Senator Nolin: Thank you for the diligence that you and your office have shown in responding to the concerns of this committee. It has been duly noted that more than once you and your department have moved quickly in answering our concerns. We are very pleased to see that.

Do you think the 18-month time frame for the full implementation of the data bank you referred to when you appeared in front of this committee in regard to Bill C-3 still is realistic?

Mr. MacAulay: It is, yes.

Senator Nolin: Within that 18 months, the bank will be fully operational.

Mr. MacAulay: That is also why the regulations were distributed to you. It would be good if you could evaluate them. I am sure that you will because you do an excellent job. It is helpful to us.

Senator Nolin: The specific offences that extend a reference as the services offences are listed under secondary offences. Could you explain to us why? Do you think some of those offences should be listed as primary offences? What is the rationale behind that?

Cmdr. Harrigan: We tried to provide for the same primary and secondary offences that you see under the Criminal Code. We also looked at the fact that the regime would be operating in a military context, so we were looking to capture serious offences that were

Le sénateur Fraser: Pour revenir à la sécurité du système, un article stipule que tout profil d'identification génétique qui est transmis au commissaire de la GRC électroniquement doit l'être à l'aide d'un réseau sécuritaire encodé, avec accès contrôlé aux points d'entrée et de réception. Cela touche la transmission électronique de profils.

Je m'intéresse à la sécurité des échantillons. Il y a dans le projet de règlement un passage intéressant au sujet de la trousse d'échantillons et de son contenu. Les échantillons doivent être transportés en toute sécurité dans un paquet scellé, étiqueté et bien adressé. Cependant, on est muet sur ce qui se passe une fois que ce paquet scellé est livré. Est-ce parce qu'ailleurs, il y a un système qui régit le transport de la preuve?

Mme Harymann: La Loi sur l'identification par les empreintes génétiques stipule que les échantillons doivent être transmis au commissaire de la GRC et qu'on ne saurait s'en servir à d'autres fins. Cela constituerait un usage non autorisé. La GRC est en train d'élaborer une trousse sur la collecte d'échantillons assortie d'instructions qui, si elles sont suivies, assureront la qualité, la fiabilité, la validité et l'intégrité des échantillons.

Le médecin responsable de la banque de données génétiques doit comparaître demain matin. Il sera en mesure de nous expliquer plus en détail ce qu'est exactement en train d'élaborer la GRC.

Le sénateur Nolin: Je vous remercie de la diligence que vous-même et votre bureau avez manifestée pour répondre aux préoccupations du comité. Nous apprécions le fait que plus d'une fois, vous-même et vos collaborateurs du ministère avez réagi rapidement pour répondre à nos préoccupations. Nous en sommes très heureux.

Pensez-vous que l'échéancier de 18 mois prévu pour la mise en oeuvre intégrale de la banque de données, échéancier dont vous aviez parlé lorsque vous avez comparu devant le comité au sujet du projet de loi C-3, est toujours réaliste?

M. MacAulay: Oui.

Le sénateur Nolin: D'ici 18 mois, la banque sera entièrement opérationnelle.

M. MacAulay: C'est également la raison pour laquelle les règlements vous ont été distribués. Il serait bon que vous puissiez les évaluer. Je suis sûr que vous vous acquitterez de cette tâche. En effet, vous faites un excellent travail, qui nous est très utile.

Le sénateur Nolin: Les infractions spécifiques auxquelles on fait référence à titre d'infractions relatives au service dans les forces armées figurent dans la liste des infractions secondaires. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi? Pensez-vous que certaines de ces infractions devraient figurer sur la liste des infractions primaires? Y a-t-il une explication à cela?

Cdr Harrigan: Nous essayons d'établir les mêmes infractions primaires et secondaires que dans le Code criminel. Nous avons également tenu compte du fait que le régime devrait s'appliquer dans un contexte militaire. Par conséquent, nous voulions intégrer

similar under the Criminal Code categories of designated offences. I will deal with them one at a time.

Senator Nolin: First, let us take (b)(i), “violence to person bringing materiel to forces.” I do not have in front of me the actual definition of the infraction. If I compare that with aggravated assault — and aggravated assault is a primary offence, and violence to a person bringing materiel to forces is not — it is a secondary designated offence? Why?

Cmdr. Harrigan: I would compare that more to an assault.

Senator Nolin: Which is a secondary designated offence.

Cmdr. Harrigan: It is a very serious offence, but there are some in the secondary designated list. We were trying to stay with the spirit of what had been used in the breakdown.

Senator Nolin: The next one, (b)(ii), relates to mutiny with violence. I imagine it does not occur very often at DND.

Cmdr. Harrigan: Thankfully not. On the other hand, you can have a mutiny with violence that does not necessarily involve an aggravated assault. We were trying to avoid being put in a situation of Criminal Code offences only. We either charge mutiny with violence, where we cannot put a sample in the data bank, which would be appropriate in this case to do so, or we go with assault. Obviously we want to go with what is considered to be the much more serious military offence. However, we tried to remain faithful to the spirit of the division between primary and secondary designated offences. These are offences where DNA evidence may be left at the scene of the offence. That is how they categorize secondary designated offences, and we tried to be true to that.

Senator Nolin: In Bill C-3, there was a provision authorizing the taking of substances of previously convicted multiple sex offenders and murderers. There is no parallel in Bill S-10 for military people. What is the reason for that?

Cmdr. Harrigan: When we were working with the Office of the Solicitor General on this, we went through each provision in Bill C-3 and looked at whether it really applied to us and our system. By and large, the answer was yes to virtually everything.

In this case, you must look at the categories involved. The first one — I do not have the provision in front of me — relates to repetitive murderers. First, we do not have too many murderers in our jurisdiction, and as military members they would not be around for the second one, so that was a no-brainer. That one did not apply. Second, we do not have anyone designated as a dangerous offender. That does not apply.

les infractions graves analogues à celles figurant dans les catégories des infractions désignées du Code criminel. Je les aborderai une à la fois.

Le sénateur Nolin: Prenons tout d’abord b)(i), «violence envers une personne apportant du matériel aux forces de Sa Majesté». Je n’ai pas devant moi la définition de l’infraction. Si je compare cela avec les voies de fait graves — et voies de fait graves est une infraction primaire alors que violence envers une personne apportant du matériel aux forces ne l’est pas —, il s’agit d’une infraction secondaire désignée. Pourquoi?

Cdr Harrigan: Je comparerais cela davantage à des voies de fait.

Le sénateur Nolin: Ce qui est une infraction secondaire désignée.

Cdr Harrigan: C’est une infraction très grave, mais il y en a dans la liste des infractions secondaires désignées. Nous tentons d’être fidèles à l’esprit qui a présidé à la ventilation des infractions.

Le sénateur Nolin: La prochaine disposition b)(ii), cite la mutinerie avec violence. J’imagine que cela ne se produit pas très souvent à la Défense nationale.

Cdr Harrigan: Non, heureusement. Par ailleurs, il se peut qu’une mutinerie avec violence ne donne pas nécessairement lieu à des voies de fait graves. Nous voulions éviter d’inscrire uniquement des infractions relatives au Code criminel. Nous pouvons inculper quelqu’un de mutinerie avec violence, auquel cas nous ne pouvons verser d’échantillons dans la banque de données, ce qui serait approprié en pareil cas, ou inculper la personne de voies de fait. Il va de soi que nous voulons opter pour ce que l’on considère l’infraction militaire la plus sérieuse. Cependant, nous avons essayé de demeurer fidèles à l’esprit de la division entre les infractions primaires et secondaires désignées. Dans le cas de certaines infractions, des empreintes génétiques peuvent être laissées sur les lieux. Voilà comment on catégorise les infractions secondaires désignées, et nous avons essayé de respecter cela.

Le sénateur Nolin: Le projet de loi C-3 renfermait une disposition autorisant le prélèvement de substances corporelles sur des meurtriers et des agresseurs sexuels condamnés antérieurement à plusieurs reprises. On ne trouve aucun parallèle de cela dans le projet de loi S-10 pour les militaires. Quelle en est la raison?

Cdr Harrigan: Avec les conseillers du Bureau du solliciteur général, nous avons passé en revue chaque disposition du projet de loi C-3 pour voir si elles s’appliquaient vraiment à nous et à notre système. De façon générale, la réponse a été oui dans pratiquement tous les cas.

En l’occurrence, il faut examiner les catégories en cause. La première — je n’ai pas la disposition devant moi — concerne les meurtriers en série. Premièrement, nous n’avons pas tellement de meurtriers qui relèvent de notre responsabilité et, si l’un d’eux avait été membre des forces militaires, il n’y serait plus la deuxième fois, de sorte que la décision s’imposait d’elle-même. Cette disposition ne s’appliquait pas. Deuxièmement, il n’y a

It comes down to the last one — individuals who commit serial sexual assaults. They are serving two years. No one in the system matches that description either. We do not see anyone coming up in the process right now who matches that description. Given that this bill will come into force hopefully by June, we did not see how this applied.

Senator Poy: Mr. Minister. I am new on this committee, so I am not too familiar with this issue. I was not here last year to hear all the questions and find out what happened, so the questions I raise may have been answered already.

Have the details been worked out with respect to a built-in security system in order to prevent the underworld from obtaining these samples of DNA data? How do you prevent misuse, even by members of the RCMP? Have all these details been worked out?

Mr. MacAulay: We have the security measures in place, and the RCMP will be at the data bank itself. When I appeared here last year, I met a very aggressive group of senators.

Senator Poy: I was not one of them.

Mr. MacAulay: They had a few suggestions, and I listened to them.

As I cited previously, the bill states:

(b) the DNA profile, as well as samples of bodily substances from which the profiles are derived, may be used only for law enforcement purposes in accordance with this Act, and not for any unauthorized purpose;

It is a criminal offence to use them for anything else.

This committee requested an ongoing five-year review, but in fact now the RCMP will be reporting each year to me. I will be tabling a report to the Senate and to the House of Commons each year. The Privacy Commissioner is part of that. If there is any unauthorized use, it would be indicated by the Privacy Commissioner.

Senator Poy: I know that this is already written into the bill, but not all of the citizens of this country are law-abiding. How do we prevent them from obtaining this information?

Mr. MacAulay: You arrest them and take them to court. If they break the law, they pay the price.

Senator Poy: That could be too late for some of these samples. They could be sold to the underworld.

The Chairman: During the discussion of the last bill, we went through a very long educational process on the committee with respect to DNA sampling, how the sampling is taken and how things will be coded so no one without authorization can ever obtain the code.

personne dans les forces qui ait été désigné délinquant dangereux. Cela ne s'applique pas.

Passons maintenant à la dernière catégorie, les perpétrateurs d'agressions sexuelles en série. Ils purgent une peine de deux ans. Personne dans le système ne correspond à cette description non plus. À l'heure actuelle, nous ne voyons personne dans le processus qui corresponde à cette description. Compte tenu du fait que nous espérons que le projet de loi entre en vigueur d'ici le mois de juin, nous ne voyons pas comment cela s'appliquerait.

Le sénateur Poy: Monsieur le ministre, je suis une nouvelle venue au comité et par conséquent, je ne connais par tellement bien le dossier. Je n'étais pas ici l'an dernier pour entendre toutes les questions et prendre connaissance de ce qui s'est passé. Par conséquent, on aura peut-être déjà répondu aux questions que je vais poser.

A-t-on élaboré jusqu'au dernier détail un système de sécurité inhérente pour empêcher le monde interlope d'obtenir ces échantillons de données d'identification génétique? Comment empêcher que quelqu'un, voire même des membres de la GRC, en fasse mauvais usage? A-t-on réfléchi à tous ces détails?

M. MacAulay: Des mesures de sécurité sont prévues et la GRC elle-même sera à la banque de données. Lorsque j'ai comparu ici l'année dernière, j'ai fait face à un groupe de sénateurs très agressifs.

Le sénateur Poy: Je n'étais pas l'un d'eux.

M. MacAulay: Ils ont fait certaines suggestions, et je les ai écoutés.

Comme je l'ai cité précédemment, le projet de loi stipule:

b) ces profils, de même que les substances corporelles prélevées en vue de les établir, ne doivent servir qu'à l'application de la présente loi, à l'exclusion de toute autre utilisation qui n'y est pas autorisée;

C'est un crime que de les utiliser pour n'importe quoi d'autre.

Le comité avait demandé un examen tous les cinq ans, mais en fait, la GRC me soumettra un rapport tous les ans. Je déposerai un rapport au Sénat et à la Chambre des communes tous les ans. En outre, le Commissaire à la protection de la vie privée participera au processus. C'est lui qui tirera la sonnette d'alarme en cas d'utilisation non autorisée.

Le sénateur Poy: Je sais que cela est déjà précisé dans le projet de loi, mais tous les citoyens du pays ne sont pas respectueux des lois. Comment les empêcher d'obtenir cette information?

M. MacAulay: Ils seront arrêtés et poursuivis en justice. S'ils violent la loi, ils en paieront le prix.

Le sénateur Poy: Cela pourrait être trop tard pour certaines de ces échantillons. Ils pourraient être vendus à des éléments criminels.

La présidente: Au cours de nos discussions concernant les empreintes génétiques, il a été question de la méthodologie des prélèvements et de l'encodage pour que personne ne puisse prendre connaissance du code sans autorisation.

Mr. MacAulay: The profiles and the samples are stored in different areas. That is one example. You will have other officials here tomorrow who can assist with those in-depth details on security. The overall issue is that the law indicates that the samples cannot be used for anything else. If they are, then the law has been broken and someone will pay the price.

There is also, because of the recommendation of this committee, a review each year with the Office of the Privacy Commissioner, which puts pretty strong protection in place for the samples and the profiles. That is important.

The Chairman: I have a question about something you mentioned during your presentation about repealing certain provisions and allowing an individual to express a choice on the type of DNA sample to provide. This is on pages 19 and 20 of the bill, where the provisions that were in the original bill are repealed. Why was this done?

Mr. MacAulay: Different technology is used in certain provinces. Forensic scientists indicate that the best sample is a blood sample. We want to use the best sample possible, and that is what will happen. They will not have a choice.

Senator Fraser: I had asked officials that precise question. They answered that sometimes you need to choose your own method of sampling. They cited a case that was just before the courts in Saskatchewan. A physician was charged with rape, and he rigged his own blood sample twice so that his DNA samples did not match. They had to come back and take a hair to obtain a correct sample. If he had been able to say "No, you can only take blood," where would we be?

Mr. MacAulay: You are right, of course, but usually it works the other way. In this case, however, you are correct.

Senator Fraser: He was found guilty.

Senator Nolin: He can appeal.

Senator Fraser: This is alleged to have happened.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Minister, for your attendance here today. You did indeed listen to us. I also thank you for your courtesy in introducing this bill in the Senate.

Mr. MacAulay: I do not think I could be evaluated as a slow learner. I got a crash course in the Senate. My first piece of legislation went to Committee of the Whole. I met a lively crew that evening and I spent most of the evening there.

It was my pleasure to be here this afternoon, Madam Chairman.

The committee adjourned.

M. MacAulay: Les profils et les échantillons sont gardés dans des endroits différents. Ce n'est qu'un exemple. Demain, vous entendrez d'autres fonctionnaires qui vous donneront des détails approfondis en matière de sécurité. Ce qui importe, c'est que la loi précise que les échantillons ne peuvent être utilisés à d'autres fins. S'ils le sont, cela constitue une violation de la loi et quelqu'un devra en rendre compte.

À la suite d'une recommandation de votre comité, le bureau du Commissaire à la protection de la vie privée fera un examen tous les ans, ce qui assure des garanties de protection considérables aux échantillons et aux profils. Cela est important.

La présidente: J'ai une question au sujet d'une chose que vous avez mentionnée au cours de votre exposé. Vous avez dit que l'on abrogerait certaines dispositions permettant à l'intéressé d'exprimer sa préférence quant à la substance à prélever pour un échantillon d'empreintes génétiques. Cela figure aux pages 19 et 20 du projet de loi. C'est là que se trouvent les dispositions du projet de loi original qui sont abrogées. Pourquoi fait-on cela?

M. MacAulay: Dans certaines provinces, on utilise une technologie différente. Les experts en criminalistique estiment que le meilleur échantillon est un prélèvement de sang. Nous voulons utiliser le meilleur échantillon possible, et c'est ce que nous ferons. Les intéressés n'auront pas le choix.

Le sénateur Fraser: J'ai posé précisément cette question aux fonctionnaires qui m'ont dit que parfois, il est bon de pouvoir choisir sa propre méthode de prélèvement. Ils ont cité un cas devant les tribunaux en Saskatchewan. Un médecin inculpé de viol avait trafiqué son propre échantillon sanguin à deux reprises pour que ses empreintes génétiques ne correspondent pas à celles du coupable. Les autorités policières ont dû revenir et prélever un cheveu pour obtenir un échantillon convenable. S'il avait pu prétexter: «Non, vous pouvez uniquement faire un prélèvement de sang», où en serait-on?

M. MacAulay: Vous avez raison, bien sûr, mais habituellement, c'est l'inverse. En l'occurrence, cependant, vous avez raison.

Le sénateur Fraser: Il a été reconnu coupable.

Le sénateur Nolin: Il peut faire appel.

Le sénateur Fraser: C'est apparemment ce qui s'est produit.

La présidente: Monsieur le ministre, je vous remercie beaucoup d'avoir comparu devant nous aujourd'hui. Vous nous avez effectivement écoutés. Je vous remercie aussi d'avoir eu la courtoisie de présenter ce projet de loi au Sénat.

M. MacAulay: Je ne pense pas qu'on puisse dire que j'apprends lentement. J'ai eu un cours accéléré au sujet du Sénat. Ma première mesure législative a été envoyée au comité plénier. J'ai rencontré un groupe très dynamique ce soir-là et j'y ai passé la plus grande partie de la soirée.

J'ai été heureux de comparaître ici cet après-midi, madame la présidente.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Lawrence MacAuley, M.P., P.C., Solicitor
General of Canada.

L'honorable Lawrence MacAuley, député, c.p., solliciteur
général du Canada.

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of the Solicitor General of Canada:

Paul E. Kennedy, Senior Assistant Deputy Solicitor General,
Policing and Security Branch;

Marian Harymann, Senior Policy Analyst, Law Enforcement
Division.

From the Department of National Defence:

Commander Jane Harrigan, Director, Pension and Finance
Legal Services, Office of the Legal Advisor.

Du ministère du Solliciteur général du Canada:

Paul E. Kennedy, sous-solliciteur général adjoint principal,
Secteur de la police et sécurité;

Marian Harymann, analyste principale des politiques, Divi-
sion de l'application de la loi.

Du ministère de la Défense nationale:

Commander Jane Harrigan, directrice, Services juridiques des
pensions et des finances, Bureau du conseiller juridique.



Second Session
Thirty-sixth Parliament, 1999

Deuxième session de la
trente-sixième législature, 1999

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Thursday, December 2, 1999

Le jeudi 2 décembre 1999

Issue No. 4

Fascicule n° 4

Second meeting on:

Deuxième réunion concernant:

Bill S-10, An Act to amend the National Defence Act,
the DNA Identification Act
and the Criminal Code

Le projet de loi S-10, Loi modifiant la Loi sur la
défense nationale, la Loi sur l'identification par les
empreintes génétiques et le Code criminel

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

* Boudreau, P.C.

(or Hays)

Buchanan, P.C.

Cools

Fraser

Ghitter

Johnson

Joyal, P.C.

* Lynch-Staunton

(or Kinsella)

Moore

Nolin

Pearson

Poy

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

* Boudreau, c.p.

(ou Hays)

Buchanan, c.p.

Cools

Fraser

Ghitter

Johnson

Joyal, c.p.

* Lynch-Staunton

(ou Kinsella)

Moore

Nolin

Pearson

Poy

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, December 2, 1999

(5)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:50 a.m., in Room 257, East Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Cools, Fraser, Ghitter, Joyal, P.C., Milne, Moore, Nolin, Pearson and Poy (10).

In attendance: Nancy Holmes and Marilyn Pilon, Research Officers, Law and Government Division, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Michael Zigayer, Senior Legal Counsel, Criminal Law Policy;

Stanley Cohen, Senior Legal Counsel, Human Rights Law Section.

From the Solicitor General of Canada:

Marian Harymann, Senior Policy Analyst, Law Enforcement Division.

From the Royal Canadian Mounted Police:

Dr. Ron Fournay, Research Scientist, DNA Methods and Data Bank, Central Forensic Laboratory;

Lee Fraser, Superintendent, Officer in Charge, Forensic Identification Services.

From the Department of National Defence:

Jane Harrigan, Commander; Director, Pension and Finance Legal Services, Office of the Legal Advisor;

John Maguire, Commander; Director of Law/Military Justice Policy and Research, Office of the Judge Advocate General.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 18, 1999, the Committee proceeded to study Bill S-10, An Act to amend the National Defence Act, the DNA Identification Act and the Criminal Code. (*See Issue No. 3, Wednesday, December 1, 1999 for full text of the Order of Reference.*)

The witnesses made a statement and answered questions from the members of the committee.

At 12:10 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du comité,

Michel Patrice

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 2 décembre 1999

(5)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 50, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Cools, Fraser, Ghitter, Joyal, c.p., Milne, Moore, Nolin, Pearson et Poy (10).

Également présentes: Nancy Holmes et Marilyn Pilon, attachées de recherche, Division du droit du gouvernement, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

Michael Zigayer, avocat-conseil principal, Politique en matière de droit pénal;

Stanley Cohen, avocat-conseil principal, Section des droits de la personne.

Du ministère du Solliciteur général du Canada:

Marian Harymann, analyste principale des politiques, Division de l'application de la loi.

De la Gendarmerie royale du Canada:

M. Ron Fournay, chercheur scientifique, Méthodes judiciaires et banque de données, Laboratoire judiciaire central d'Ottawa;

Lee Fraser, surintendant, officier responsable, Services de l'identité juridique.

Du ministère de la Défense nationale:

Jane Harrigan, commander, directrice, Services juridiques des pensions et des finances, Bureau du conseiller juridique.

John Maguire, commander, directeur juridique, Justice militaire, politique et recherche, cabinet du juge-avocat général.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 18 novembre 1999, le comité procède à l'étude du projet de loi S-10, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale, la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et le Code criminel. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir le fascicule n° 3 du mercredi 1^{er} décembre 1999.*)

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions des membres du comité.

À 12 h 10, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, December 2, 1999

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-10, to amend the National Defence Act, the DNA Information Act and the Criminal Code, met this day at 10:45 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: I see a quorum. Welcome and please proceed.

Ms Marian Harymann, Senior Policy Analyst, Law Enforcement Division, Department of the Solicitor General of Canada: I am responsible for the overall management of Bill S-10; as such, I am familiar with all aspects of it. The Department of the Solicitor General is responsible particularly for the amendments to the DNA Identification Act.

Dr. Ron Fournery, Research Scientist, DNA Methods and Data Bank, Central Forensic Laboratory, Royal Canadian Mounted Police: I am a research scientist, but I am also the officer in charge of the National DNA Data Bank. It is my responsibility to make the science work, and to implement, develop, and run the operations of the National DNA Data Bank.

Mr. Michael Zigayer, Senior Legal Counsel, Criminal Law Policy, Department of Justice: I have been involved in the development of all the DNA legislation that has been brought to Parliament — Bill C-104 in 1995, Bill C-3, and now Bill S-10 — in terms of the Criminal Code aspects as well as providing legal advice in the development of the data bank legislation.

Mr. Stanley Cohen, Senior Legal Counsel, Human Rights Law Section, Department of Justice: My field is human rights. From the point of view of this committee, it is domestic human rights, with particular regard to the Charter of Rights and Freedoms and the criminal justice process. I appeared before you on Bill C-3. I have been involved in scrutinizing these developments with respect to any Charter implications that there may be.

Ms Jane Harrigan, Commander; Director, Pension and Finance Legal Services, Office of the Legal Advisor, Department of National Defence: I was a member of the National Defence Act amendment team for the previous two years. I was monitoring and assisting the amendment team when they appeared in the Senate before you on Bill C-25. When the fact that we were not included in Bill C-3 was raised, I was put on the project, and I have been working with Marian Harymann and Michael Zigayer ever since. I have stayed with it, even though I have come off of the NDA amendment team.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 2 décembre 1999

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-10, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale, la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et le Code criminel, se réunit aujourd'hui à 10 h 45 pour en faire l'examen.

La sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Je vois que nous avons le quorum. Je vous souhaite la bienvenue. Vous pouvez commencer.

Mme Marian Harymann, analyste principale des politiques, Division de l'application de la loi, ministère du Solliciteur général du Canada: Je suis responsable de la gestion d'ensemble du projet de loi S-10; à ce titre, j'en connais tous les aspects. Le ministère du Solliciteur général a la responsabilité particulière des modifications à la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques.

Ron Fournery, chercheur scientifique, Méthodes judiciaires et banque de données, Laboratoire judiciaire central, Gendarmerie royale du Canada: Je suis chercheur scientifique, mais c'est également moi qui suis chargé de la banque nationale de données génétiques. Je suis chargé de veiller au bon déroulement des activités scientifiques et de mettre en oeuvre, de développer et de gérer le fonctionnement de la banque nationale de données génétiques.

M. Michael Zigayer, avocat-conseil principal, Politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice: J'ai participé à l'élaboration de tous les projets de loi sur l'ADN qui ont été présentés au Parlement — le projet de loi C-104 en 1995, le projet de loi C-3 et, maintenant, le projet S-10 — en ce qui concerne les aspects liés au Code criminel, et j'ai également donné des conseils juridiques à propos de l'élaboration du projet de loi sur la banque de données.

M. Stanley Cohen, avocat-conseil principal, Section des droits de la personne, ministère de la Justice: Mon domaine, ce sont les droits de la personne. Du point de vue du comité, ces deux questions concernent les droits de la personne au plan national, en particulier pour ce qui est de la Charte des droits et libertés et du processus de justice criminelle. J'ai comparu devant vous à propos du projet de loi C-3. J'ai participé à l'examen de ce qui s'est fait au sujet de tout ce qui pourrait concerner la Charte.

Mme Jane Harrigan, commandeur, Services juridiques des pensions et des finances, Bureau du conseiller juridique, ministère de la Défense nationale: J'ai fait partie, ces deux dernières années, de l'équipe qui s'est occupée des modifications à la Loi sur la défense nationale. J'ai suivi les activités de cette équipe et je l'ai aidée quand elle a comparu devant vous au Sénat à propos du projet de loi C-25. Quant le fait que nous n'avions pas été inclus dans le projet de loi C-3 a été mentionné, j'ai été nommée à ce projet, et je travaille depuis lors avec Marian Harymann et Michael Zigayer. C'est ce que je continue à faire, même si je faisais initialement partie de l'équipe chargée des modifications à la LDN.

Mr. John Maguire, Commander, Director of Law/Military Justice Policy and Research, Office of the Judge Advocate General, Department of National Defence: I was a member of the Bill C-25 DNA amendment team and left the team in August to join this directorate. Our directorate has been consulted in the development of this bill. In particular, our concern is the interplay between the bill and the services.

Senator Beaudoin: Under Bill S-10, do people have the same protection they now have under the Criminal Code and the Charter generally, or is this system a little different? We have devoted a lot of time to military justice. It is very important. We have made a lot of progress. How is it possible to compare both systems? For those who fall under Bill S-10, will the same process be the same? Will the same principle apply?

Ms Harrigan: Yes. What we have attempted to do here is, as in Bill C-3, balance privacy safeguards with law enforcement requirements through the inclusion of standards and procedures that are consistent with the Criminal Code as amended by Bill C-3. We have endeavoured to set up a parallel regime.

Senator Beaudoin: It is parallel?

Ms Harrigan: Yes.

Senator Beaudoin: There is already a parallel system of justice. There is military justice and civilian justice. Those two systems are parallel. They are in accordance with our principle of law.

When we apply the same principles to an individual in National Defence, in the end will the protection be exactly the same?

Ms Harrigan: Yes. It has been tailored to fit within the context of the Code of Service Discipline. You must look at the statute that these provisions are going into. For example, in proposed Section 196.14 or proposed Section 196.15, the standards are exactly the same. There is no reference to people being discharged. There is no reference to persons who are convicted under the Young Offenders Act, because anyone being dealt with under the Code of Service Discipline is being convicted under the National Defence Act. What the judge must consider in whether to make an order is the same as in the Criminal Code as amended by Bill C-3.

In terms of privacy issues, those persons who will be dealing with DNA samples and so forth under our system will be subject to the same penalties that civilian police operating under the Criminal Code provisions will be subject to. We have been included in the actual Criminal Code offence provisions with respect to misuse of DNA.

Senator Beaudoin: I am glad to hear that.

Senator Poy: With respect to obtaining the DNA data, is there any age limitation in relation to young offenders? Are young offenders excluded under this proposed legislation with respect to obtaining DNA?

M. John Maguire, commandeur, directeur juridique, Justice militaire politique et recherche, cabinet du juge-avocat général, ministère de la Défense nationale: Je fais partie de l'équipe chargée des modifications apportées à la LDN par le projet de loi C-25, et j'en suis parti au mois d'août pour devenir membre de cette direction. Elle a été consultée dans le cadre de la préparation de ce projet de loi. Ce qui nous intéresse particulièrement est l'interaction entre le projet de loi et les services.

Le sénateur Beaudoin: Aux termes du projet de loi S-10, les gens bénéficient-ils de façon générale de la même protection qu'actuellement avec le Code criminel et la Charte, ou ce système est-il un peu différent? Nous avons consacré beaucoup de temps à la justice militaire. C'est très important. Nous avons beaucoup progressé. Comment peut-on comparer les deux systèmes? Pour les gens qui relèvent du projet de loi S-10, le processus sera-t-il le même? Le même principe s'appliquera-t-il?

Mme Harrigan: Oui. Comme dans le projet de loi C-3, nous avons essayé ici de concilier les protections de la vie privée avec les exigences de l'application de la loi en incluant des normes et des procédures conformes au Code criminel tel que modifié par le projet de loi C-3. Nous avons essayé de mettre en place un régime parallèle.

Le sénateur Beaudoin: Est-il parallèle?

Mme Harrigan: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Il existe déjà un système parallèle de justice. Il y a la justice militaire et la justice civile. Ces deux systèmes sont parallèles. Ils sont conformes avec le fondement de notre droit.

Quand nous appliquons les mêmes principes à quelqu'un au ministère de la Défense nationale, la protection sera-t-elle exactement la même en fin de compte?

Mme Harrigan: Oui. On a conçu le système pour qu'il soit compatible avec le Code de discipline militaire. Il faut examiner la loi dont ces dispositions feront partie. Par exemple, dans les articles 196.14 ou 196.15 qui ont été proposés, les normes sont exactement les mêmes. Il n'est pas question des gens condamnés en vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants, parce que toute personne relevant du Code de discipline militaire est condamnée en vertu de la Loi sur la défense nationale. Ce que le juge doit examiner au moment de se prononcer est identique à ce que prévoit le Code criminel tel que modifié par le projet de loi C-3.

En ce qui concerne la vie privée, les gens qui s'occuperont des échantillons d'ADN et des choses de ce genre dans notre système seront passibles des mêmes sanctions que les policiers civils auxquels s'appliquent les dispositions du Code criminel. Nous avons été inclus dans les dispositions relatives aux infractions au Code criminel pour ce qui est des utilisations illégales de l'ADN.

Le sénateur Beaudoin: Je suis heureux de l'apprendre.

Le sénateur Poy: En ce qui concerne l'obtention de données génétiques, y a-t-il un âge limite quelconque pour les jeunes contrevenants? Ce projet de loi exclut-il la possibilité d'obtenir leurs empreintes génétiques?

Mr. Zigayer: Under the provisions of the Young Offenders Act, you can seek a warrant to obtain bodily samples from a suspected young offender. Similarly, if the individual is a young offender and is found guilty, the youth court judge has discretion. If the individual is of that age, whatever the cut off is, then the law would apply and the judge would have the discretion in both cases, both at the warrant level and the post finding of guilt level, to make that order.

Senator Poy: Therefore, the age of the young offender does not matter; it will be up to the judge whether to keep the samples when there is a conviction?

Mr. Zigayer: Yes. There is nothing automatic. It is a judge's decision.

Senator Ghitter: Mr. Cohen, where, if at all, in your investigation do you think this proposed legislation would be challengeable under the Charter?

Mr. Cohen: This proposed legislation runs parallel to that which is already in the Criminal Code. There have been challenges to the Criminal Code provisions. Indeed, there was a recent one in the British Columbia Supreme Court. *Feeney* was a notorious murder case that went up to the Supreme Court of Canada. The case was sent back on a retrial; there was a DNA issue that was raised. All of these provisions were under scrutiny by the court in that case.

There was a well reasoned and lengthy decision written in that case. That decision will canvas the concerns that you are asking me to articulate here. The judge does it far better than I can. You will find in a recent volume of the Criminal Reports; I believe it is Volume 23, 5th series, at Page 74. There you will find the judge examining the legislation, finding it well tailored and balanced, and upholding its constitutionality. I expect that to be the way in which the legislation is ultimately treated.

Senator Ghitter: On the ex parte application, if someone wished to oppose that application prior to the taking of the first DNA sample, what rights does that person have?

Mr. Cohen: Ex parte proceedings are proceedings held in the absence of counsel representing the accused person. Ex parte proceedings were one of the first objections considered in *R. v. Feeney*. While the judge felt that the ex parte process need not be an inevitable incident, a judge considering a warrant application could ask for representations from counsel representing an accused person, but it is not necessary. It would be the prerogative of the judge who is considering the application to determine whether to broaden out the hearing and consider whether other perspectives ought to be heard at the point of the application.

As far as the judge who heard the *Feeney* case is concerned, the ex parte procedure was not constitutionally defective.

Senator Ghitter: What level was the *Feeney* case at?

Mr. Cohen: At the British Columbia Supreme Court level.

M. Zigayer: D'après les dispositions de la Loi sur les jeunes contrevenants, on peut demander un mandat en vue de l'obtention d'échantillons corporels de quelqu'un soupçonné d'être un jeune contrevenant. De même, si quelqu'un qui est un jeune contrevenant est condamné, le juge du tribunal pour adolescents peut agir à sa discrétion. Et si cette personne n'a pas atteint l'âge limite, quel qu'il soit, la loi s'appliquerait, et, dans les deux cas, au niveau du mandat et après la déclaration de culpabilité, le juge pourrait se prononcer à sa discrétion.

Le sénateur Poy: Donc, l'âge du jeune contrevenant n'a pas d'importance; c'est le juge qui décidera s'il faut garder les échantillons en cas de condamnation?

M. Zigayer: Oui. Il n'y a rien d'automatique, c'est une décision du juge.

Le sénateur Ghitter: Monsieur Cohen, d'après vos recherches, y a-t-il quelque chose dans ce projet de loi qui pourrait être contesté en vertu de la Charte?

M. Cohen: Ce projet de loi a des dispositions parallèles à ce qui figure déjà dans le Code criminel. Les dispositions du Code criminel ont été contestées. En fait, un tel cas a récemment été soumis à la Cour suprême de la Colombie-Britannique. *Feeney* était une célèbre affaire de meurtre qui a été soumise à la Cour suprême du Canada, qui s'est prononcée en faveur d'un nouveau procès. Une question d'ordre génétique a été soulevée. La Cour suprême a examiné toutes ces dispositions à cette occasion.

Elle a rendu une décision longue et bien argumentée, qui passe en revue les préoccupations à propos desquelles vous m'interrogez ici. Le juge explique cela beaucoup mieux que je ne peux le faire. Vous trouverez cela dans un volume récent des Criminal reports; je crois que c'est le volume 23, 5^e série, page 74. Vous verrez que le juge examine la loi, considère qu'elle est bien conçue et équilibrée et en confirme la constitutionnalité. Je pense que c'est ainsi qu'elle sera traitée en fin de compte.

Le sénateur Ghitter: Dans le cas d'une demande présentée ex parte, si quelqu'un souhaite s'opposer à cette demande avant le prélèvement du premier échantillon génétique, quels sont ses droits?

M. Cohen: Les procédures ex parte se déroulent en l'absence de l'avocat qui représente le prévenu. Ces procédures étaient une des premières objections examinées dans l'affaire *R. c. Feeney*. Le juge était d'avis que la procédure ex parte n'est pas nécessairement inévitable, mais un juge examinant une demande de mandat pourrait solliciter l'intervention de l'avocat qui représente un prévenu, encore que cela ne soit pas nécessaire. C'est au juge examinant la demande qu'il appartiendrait de déterminer s'il doit élargir le cadre de l'audience pour déterminer si d'autres points de vue devraient être entendus au moment de la demande.

Pour le juge qui a entendu l'affaire *Feeney*, la procédure ex parte n'était pas contraire à la constitution.

Le sénateur Ghitter: À quel niveau l'affaire *Feeney* a-t-elle été entendue?

M. Cohen: Au niveau de la Cour suprême de la Colombie-Britannique.

Senator Ghitter: Has it been appealed?

Mr. Zigayer: Yes, the case has been appealed. The appeal has not been argued. The decision in *R. v. Feeney* essentially mirrored similar decisions on the same point, ex parte, that have been rendered by courts across the country. One such case has been argued: that is, *F(S) v. Canada (Attorney General)*. This judgment was appealed and argued recently in the Ontario Court of Appeal. Obviously, we feel confident that that legislation will be upheld, based on the judgments of all the other courts that have spoken, including *Feeney*.

All search warrants are issued ex parte, in order to preserve the evidence — so the evidence is not destroyed. DNA cannot be destroyed but it can certainly be carried out of the country. It is for that reason the warrant scheme, the ex parte scheme, has been upheld.

There is some discussion about what to do if an individual is in detention — not going anywhere, in other words. Does the ex parte continue to apply, or is it appropriate to give notice and allow the respondent to come forth at the hearing on whether the warrant should be issued. This was a policy decision by the government.

We will have to wait and see how *F(S)* turns out. This was one of the issues that was raised by Judge Hill at the trial level. We will see what the Ontario Court of Appeal has to say on this.

Mr. Cohen: The legislation has had some support in arbitrating from the Supreme Court of Canada in the *R. v. Stillman* case. You will find there that Mr. Justice Cory, in examining the provisions, stated that they seem to be in line with constitutional norms.

For your own interest, you will find a decision considering constitutionality of some of the DNA scheme in *Brighteyes* by Mr. Justice Murray of the Alberta Court of Queen's Bench.

Senator Ghitter: Why does it have to be ex parte? This is a little different than a search warrant. It is an individual's person. What is the reason for the ex parte? Why would one not give notice to the accused — or is she or she accused at this point? The individual may in fact not be accused at this time. It is part of the accumulation of the evidence?

Mr. Zigayer: Simply because the individual could take off.

If the person is in custody, then that is different. In that case, there is no ability to escape or to obstruct justice. However, in the normal course of obtaining a search warrant — and this is essentially a search warrant to obtain or seek things that are part of the body — you want to avoid the opportunity for the individual to effect the course of justice.

Senator Moore: Ms Harymann, the Solicitor General yesterday told us that things looked like they were on track and that the data

Le sénateur Ghitter: A-t-elle fait l'objet d'un appel?

M. Zigayer: Oui, elle a fait l'objet d'un appel, qui n'a pas été plaidé. L'arrêt rendu dans cette affaire reflétait fondamentalement d'autres arrêts sur la même question, la procédure ex parte, qui avaient été rendus par différents tribunaux du pays. Une de ces affaires a été plaidée, *F(S) c. Canada* (procureur général). Ce jugement a fait l'objet d'un appel, qui a été plaidé récemment devant la Cour d'appel de l'Ontario. Bien entendu, nous sommes convaincus que cette loi sera maintenue, sur la base des jugements rendus par tous les autres tribunaux qui se sont prononcés, y compris dans l'affaire *Feeney*.

Tous les mandats de recherche sont émis ex parte, pour préserver la preuve — afin qu'elle ne soit pas détruite. Les empreintes génétiques ne peuvent pas être détruites, mais on peut certainement les emporter à l'extérieur du pays. C'est pour cette raison que le système du mandat, le système ex parte, a été maintenu.

Tout le monde n'est pas d'accord à propos de ce qu'il faut faire si quelqu'un est détenu — ou ne peut pas s'en aller, en d'autres termes. La procédure ex parte est-elle encore applicable, ou est-il approprié de donner un préavis et d'autoriser le répondant à se présenter à l'audience sur l'émission éventuelle du mandat? C'est une décision de fonds qu'a prise le gouvernement.

Il nous faudra attendre l'issue de l'affaire *F(S)*. C'était une des questions soulevées par le juge Hill en première instance. Nous verrons ce que la Cour d'appel de l'Ontario trouve à dire à ce sujet.

M. Cohen: La loi a reçu un certain appui en arbitrage de la part de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Stillman*. Vous constaterez dans le jugement que le juge Cory, en examinant les dispositions, déclare qu'elles sont apparemment conformes aux normes constitutionnelles.

Une décision rendue par le juge Murray, de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta, pourrait vous intéresser; elle porte sur la constitutionnalité de certaines des questions concernant les empreintes génétiques.

Le sénateur Ghitter: Pourquoi la procédure doit-elle être ex parte? Elle n'est pas très différente d'un mandat de perquisition. Il s'agit d'une personne individuelle. Pourquoi procéder ex parte? Pourquoi ne pas avertir l'accusé — ou est-il accusé à ce moment-là? Peut-être n'est-il même pas accusé. Cela fait-il partie de l'accumulation de preuves?

M. Zigayer: Simplement parce que cette personne n'a pas pu s'en aller.

Si elle est détenue, la situation est différente. Dans ce cas-là, il n'y a pas de possibilité de fuite ou d'obstruction de la justice. Toutefois, dans le cours normal de l'obtention d'un mandat de perquisition — et il s'agit fondamentalement d'un mandat de perquisition en vue d'obtenir des choses qui font partie du corps —, il faut éviter que quelqu'un puisse influencer le cours de la justice.

Le sénateur Moore: Madame Harymann, le solliciteur général nous a dit hier que tout semblait se dérouler comme prévu et que

bank will be in operation in June 2000, as originally stated last year when we were considering the other bill.

Given that, and with respect to the draft regulations dealing with the DNA data bank advisory committee, have you started to fill out the committee? Various disciplines are to be represented. Are you soliciting committee members from all regions of the country?

Ms Harymann: The RCMP is responsible for the establishment of the committee. The Commissioner of the RCMP will be appointing members to the committee. It is intended that it will be formed before the data bank is officially implemented so that it may provide advice on implementation.

I will ask Dr. Fournay, who is directly involved in the setting up of this committee, to address your question more thoroughly.

Senator Moore: In my opinion, it is important that the committee be in place, to start to set up the framework before the bank is there. Would you not agree?

Mr. Fournay: Yes. We have worked extensively to form a very good committee. It will be comprised of seven individuals, from law and judiciary, privacy, medical genetics, population biology, biomedical ethics, policing, and myself as a technical representative for the actual science behind it.

Until proclamation, we cannot move forward to officially appoint these individuals. We have approached a number of individuals with renowned international expertise. They seem favourable to the idea and excited to be a member of the committee.

We are hoping to have an official meeting. However, if not, then we intend to have an orientation workshop to have these individuals attuned to the various aspects of the science and some of the legal questions. We are working on this diligently, as we speak.

Senator Moore: When would you envisage having the workshop meeting?

Mr. Fournay: About the third week of January.

Senator Moore: What provinces are the prospective members from?

Mr. Fournay: From across Canada, and one international member as well.

Senator Poy: Dr. Fournay, when you set up the data bank, will it be retroactive to persons already convicted of crimes or to those who are already in prison? Would their samples be taken immediately?

Mr. Fournay: Yes.

Senator Poy: Everybody in prison will have their data stored; correct?

la banque de données fonctionnerait en juin 2000, comme cela avait été dit initialement l'année dernière quand nous étudions l'autre projet de loi.

Dans ces conditions, et en ce qui concerne le projet de règlement au sujet du comité consultatif de la banque de données génétiques, avez-vous commencé à nommer les membres du comité? Diverses disciplines doivent être représentées. Cherchez-vous à avoir des membres du comité venant de toutes les régions du pays?

Mme Harymann: C'est à la GRC qu'il incombe de constituer le comité. Le commissaire de la GRC nommera ses membres. Il est censé être formé avant la mise en service de la banque de données, afin de pouvoir donner des conseils à ce sujet.

Je demanderai à M. Fournay, qui est directement associé à la constitution de ce comité, de répondre de façon plus approfondie à votre question.

Le sénateur Moore: À mon avis, il est important que le comité soit en place pour commencer à préparer le terrain avant l'ouverture de la banque. N'êtes-vous pas d'accord?

M. Fournay: Si. Nous n'avons pas ménagé nos efforts pour constituer un très bon comité. Il comprendra sept personnes: il y aura des spécialistes des questions juridiques et judiciaires, de la protection de la vie privée, de la génétique médicale, de la biologie de la population, de l'éthique biomédicale, de la police, ainsi que moi-même à titre de représentant technique pour les aspects scientifiques fondamentaux.

Tant que la loi n'est pas promulguée, nous ne pouvons pas nommer officiellement ces gens-là. Nous nous sommes adressés à des gens qui sont des experts de réputation internationale. Ils semblent être en faveur de cette idée et ravis d'être membres du comité.

Nous espérons avoir une réunion officielle. Toutefois, si ce n'est pas le cas, nous avons alors l'intention d'organiser un atelier d'orientation pour familiariser ces gens avec les différents aspects scientifiques et certaines des questions juridiques. Nous nous en occupons activement en ce moment même.

Le sénateur Moore: Quand envisagez-vous de tenir la réunion de l'atelier?

M. Fournay: Vers la troisième semaine de janvier.

Le sénateur Moore: De quelles provinces viennent les membres éventuels?

M. Fournay: De l'ensemble du Canada, et il y a aussi quelqu'un de l'étranger.

Le sénateur Poy: Monsieur Fournay, quand vous mettrez en place la banque de données, fonctionnera-t-elle de façon rétroactive pour les personnes déjà condamnées pour un crime ou celles qui sont déjà en prison? Leurs échantillons seront-ils prélevés immédiatement?

M. Fournay: Oui.

Le sénateur Poy: On stockera les données de tous les gens qui sont en prison, n'est-ce pas?

Mr. Zigayer: There is a very limited retroactive scheme. It is in the Criminal Code. It was enacted in Bill C-3. Only three categories of offenders will be brought within it. One category is the dangerous offenders. They are the persons who essentially will be in prison for the rest of their lives. Another category is people who have committed more than one murder at different times. The third category is persons who have been convicted of more than one sexual offence — sexual assault, aggravated sexual assault. The total number of individuals that we have identified is around 1,700.

Ms Harymann: The number changes daily as some offenders' sentences have been completed. However, the last number we had was about 2,400.

Senator Poy: In the future though, from the time the data bank is set up, the categories will change, right? It will include more criminals than you just mentioned.

Mr. Zigayer: That is just the retroactive scheme. Going forward, anyone convicted of a designated offence may be required to provide bodily substances and have their DNA profile included in the data bank. It is a question for the judge to determine. The judge has the discretion, after the person has been convicted, taking into account the record of the accused, the circumstances of the offence, and other factors, to determine whether it is appropriate to make the order in that case.

For example, break and enter is a secondary designated offence. If a young person is convicted of break and enter, the judge in that case may decline to make the order. In fact, since it is a secondary offence, it is at the discretion of the provincial Crown to make the application for that order. The provincial Crown may determine that it is not an appropriate case.

On the other hand, sexual assault is a primary designated offence. In that type of case, the judge will make the order, unless defence counsel, the accused, demonstrates that it would be inappropriate to make that order.

Therefore, there will be a combination. The people who commit primary designated offences are more than likely to be included in the data bank. As to those who commit secondary offences, there will be a discretion for the Crown to make the application and a discretion for the judge to decide whether to make the order.

The RCMP has estimated how many people may be included yearly.

Ms Harymann: In the first year of the operation of the data bank, we anticipate that there will be about 28,000 samples provided for the data bank. That is assuming that we capture 100 per cent of those convicted of primary offences and 10 per cent of those convicted of secondary offences, bearing in mind that DNA evidence is less likely to be found at the crime scene of a secondary offence. The information may be less useful in those cases.

M. Zigayer: Il y a un système rétroactif très limité. Cela figure dans le Code criminel. Il est entré en vigueur après l'adoption du projet de loi C-3. Il s'appliquera seulement à trois catégories de contrevenants. Il y a les contrevenants dangereux. Il y a les gens qui, à toutes fins pratiques, passeront en prison le reste de leur vie. Une autre catégorie est celle des gens qui ont commis plusieurs meurtres à des moments différents. La troisième catégorie est celle des personnes qui ont été reconnues coupables de plusieurs délits sexuels — agression sexuelle, agression sexuelle grave. Le nombre total des gens que nous avons identifiés est d'environ 1 700.

Mme Harymann: Ce nombre change tous les jours au fur et à mesure que des délinquants terminent leur peine. Aux dernières nouvelles, il était toutefois d'environ 1 400.

Le sénateur Poy: Cependant, à l'avenir, à partir du moment où la banque de données sera mise en place, les catégories vont changer, n'est-ce pas? Il y aura plus de criminels que ceux que vous venez de mentionner.

M. Zigayer: C'est seulement le système rétroactif. Ensuite, toute personne déclarée coupable d'une infraction désignée pourra être tenue de fournir des substances corporelles et de voir son profil génétique inclus dans la banque de données. C'est le juge qui décidera. Il peut, à sa discrétion, une fois que quelqu'un a été condamné, prendre en considération le dossier de l'accusé, les circonstances entourant le délit ainsi que d'autres facteurs pour déterminer si une telle décision est appropriée en l'occurrence.

Par exemple, l'introduction par effraction est une infraction désignée secondaire. Si un jeune est condamné pour une telle infraction, le juge peut refuser de prendre cette décision dans ce cas-là. En fait, puisqu'il s'agit d'une infraction secondaire, la présentation d'une demande à cet effet est laissée à la discrétion du procureur provincial. Celui-ci peut déterminer que ce n'est pas approprié.

Par contre, l'agression sexuelle est une infraction désignée primaire. Dans un tel cas, le juge approuvera la demande, à moins que l'avocat de la défense ou l'accusé ne prouve que ce serait inapproprié.

Il y aura donc deux choses différentes. Il est plus que vraisemblable que les gens qui commettent des infractions désignées primaires seront inclus dans la banque de données. Pour ce qui est de ceux qui commettent des infractions secondaires, le procureur pourra, à sa discrétion, présenter la demande, et le juge pourra, à sa discrétion, se prononcer sur son acceptation.

La GRC a estimé combien de gens pourraient être inclus chaque année.

Mme Harymann: Au cours de la première année de fonctionnement de la banque de données, nous prévoyons qu'environ 28 000 échantillons y seront déposés si on prend pour hypothèse que ce chiffre inclura 100 p. 100 des auteurs d'infractions primaires et 10 p. 100 des auteurs d'infractions secondaires; il ne faut pas oublier qu'il y a moins de chances de trouver des preuves génétiques sur les lieux où une infraction secondaire a été commise. Cette information est peut-être moins utile dans ces cas-là.

Senator Poy: What happens to criminals who have been given anonymity, for example, Karla Homolka? When she is released, she can have a new profile, be a different person. Supposing you have her DNA sample, what happens to her?

Mr. Zigayer: That is a very good question. The DNA will not change, but the DNA in Dr. Fourny's DNA data bank has a linkage to the fingerprints in the criminal history data bank that the RCMP maintains nationally. Dr. Fourny will never know the identity, the name and other information pertaining to that individual.

However, there will be a bar code that matches a bar code in the fingerprint identification. To go back to your example, if Homolka receives a new identity, is now known as, say, Jones, that will be recorded in the fingerprint repository. They will not lose the linkage.

We do have someone here from the RCMP who knows about the operation of the fingerprint data bank.

The Chairman: Perhaps we can invite that gentleman to the table to give us further information.

Mr. Lee Fraser, Superintendent, Officer in Charge, Forensic Identification Services, Royal Canadian Mounted Police: I am responsible for the forensic program that deals with the crime scene aspect of police work. Additionally, although I am responsible for the fingerprint branch, we look after the criminal records of convicted offenders.

To answer your question, it would be the same as a person who received a pardon. The information would be there, but there are very strict rules as to releasing or turning any of that information over. If an identification was made on the DNA data bank side, it would come over to the criminal records side. We would be able to link the DNA number to a criminal dossier number.

The information is in a secured vault. Two people must enter the vault. If a pardon, or something of that nature, is involved, the information is looked at and then government is advised. There are stringent rules governing what can be released on persons who have received a pardon. The same would apply to your example.

Senator Poy: Can fingerprints be changed?

Mr. Fraser: Fingerprints can only be changed by severe scar.

A person could have plastic surgery. However, one must go through two layers of skin to do that. The skin rejuvenates itself. John Dillinger, a notorious criminal, tried that. The skin was grafted off his hands. However, the whole hand has finger ridge detail so an individual would have to change all of it. We primarily use the fingertips. However, what John Dillinger did not work for him; we were still able to identify him by looking at other areas. It would be extremely difficult to do use plastic surgery to fool the system.

Le sénateur Poy: Qu'advient-il des criminels auxquels on a accordé l'anonymat, par exemple Karla Homolka? Quand elle sera libérée, elle pourra avoir un nouveau profil, être une personne différente. Si on suppose que vous avez son échantillon génétique, que lui arrivera-t-il?

M. Zigayer: C'est une très bonne question. L'empreinte génétique ne changera pas, mais celle qui fait partie de la banque de données génétiques de M. Fourny est reliée aux empreintes digitales de la banque de données judiciaires dont s'occupe la GRC au niveau national. M. Fourny ne connaîtra jamais l'identité, le nom de cette personne, ni certains autres renseignements à son sujet.

Il y aura toutefois un code à barres correspondant à celui qui accompagne l'identification des empreintes digitales. Pour revenir à votre exemple, si Homolka reçoit une nouvelle identité et est désormais connue sous le nom de, disons, Jones, cela figurera dans la banque d'empreintes digitales.

Il y a ici quelqu'un de la GRC qui sait comment fonctionne la banque d'empreintes digitales.

La présidente: Nous pouvons peut-être inviter ces messieurs à s'asseoir à la table pour nous donner plus de renseignements.

M. Lee Fraser, surintendant, officier responsable, Services de l'identité juridique, Gendarmerie royale du Canada: Je suis responsable du programme judiciaire qui s'occupe du travail que réalise la police sur les lieux d'un crime. En outre, même si je suis responsable de la direction des empreintes digitales, nous nous occupons des dossiers criminels des délinquants condamnés.

Pour répondre à votre question, ce serait la même chose que pour quelqu'un qui a reçu un pardon. Les renseignements seraient là, mais il y a des règles très strictes pour ce qui est de leur divulgation ou de leur diffusion. Si une identification était réalisée à partir de la banque de données génétiques, elle serait transmise au service des dossiers criminels. Nous pourrions établir un lien entre le numéro génétique et celui du dossier criminel.

Ces renseignements sont entreposés dans un coffre protégé. Deux personnes doivent y entrer ensemble. Dans le cas d'un pardon ou de quelque chose de ce genre, on examine les renseignements et on en avise le gouvernement. Il y a des règles très strictes qui régissent ce qu'on peut divulguer au sujet des gens qui ont bénéficié d'un pardon. Ce serait la même chose dans votre exemple.

Le sénateur Poy: Peut-on modifier les empreintes digitales?

M. Fraser: Seulement par une grosse cicatrice.

Quelqu'un pourrait recourir à la chirurgie esthétique. Il faut toutefois traverser deux couches de peau pour cela. La peau se régénère. John Dillinger, un célèbre criminel, l'a essayé. On a retiré la peau de ses mains. Il y a toutefois des détails semblables aux empreintes digitales sur toute la main, si bien qu'il faudrait tout modifier. Nous utilisons surtout les bouts des doigts. Ce qu'a fait John Dillinger ne lui a toutefois servi à rien; nous avons quand même pu l'identifier en examinant d'autres endroits. Il serait extrêmement difficile d'utiliser la chirurgie esthétique pour circonvenir le système.

Senator Cools: Senator Poy was asking about people who have been immunized from prosecution or have completed certain kinds of plea agreements. You stated that they are treated the same as people who have been pardoned. My understanding of those individuals is that the record remains open, in the event they commit a future crime, that they are not treated as pardoned people, unless they are pardoned of course. Could you clarify that?

Mr. Fraser: I am not sure as to the correct answer. Legislators, lawyers, and judges would make decisions as to what to do with that kind of information, if it were available. If there were an order to remove that information from the fingerprint data base, it would be removed, and then we start anew. In the case of pardons, the information is not removed; however, there are many procedures to go through.

For a change of identity, however, I am not sure.

Senator Poy: That is not the same as a pardon?

Mr. Fraser: No.

Senator Joyal: Would it be possible to provide a copy of the criminal law report article to our research people, so we could have time to look into it?

The Chairman: Mr. Cohen you will provide the clerk with a copy. We will see that you receive it, Senator Joyal.

Senator Joyal: Clause 13.1 of the bill, on page 16, refers to the annual report that the RCMP Commissioner must submit to the Solicitor General, who in turn must table it in each House of Parliament within a prescribed time. Clause 13.1 refers specifically to "a report on the operations of the national DNA data bank."

A prime concern of the members of the committee and the Senate as a whole as an institution is to ensure that we, as parliamentarians, are informed, as are our colleagues in the other place, of the operation of the bank in conformity with the Charter and the privacy protection that is afforded under the legislation.

I am wondering if the wording in the report would include automatically a review of the cases that would have been decided or those that would be pending at that time. That information should be included in the report, so that we will have the operational details of the bank, how it operates, the difficulties, the achievements, how many requests there have been – the usual administrative details.

On the other hand, the attention of parliamentarians would be drawn to the issues that relate to the Charter of Rights and to the protection of privacy, issues that are a major concern of the Senate and of this committee in particular. Should the proposal that has been put forward by senators from both sides to have a Senate committee deal with human rights not materialize, at least the attention of everyone would be drawn to those fundamental issues that are of concern to everyone around the table, or whoever will

Le sénateur Cools: Le sénateur Poy posait une question à propos des gens qui sont à l'abri de toute poursuite ou ont conclu certaines sortes d'entente sur le plaidoyer. Vous avez déclaré qu'on les traite comme ceux qui ont reçu un pardon. À ma connaissance, leur dossier reste ouvert au cas où ils commettraient ultérieurement un autre crime et ils ne sont pas traités comme ceux qui ont bénéficié d'un pardon, à moins bien sûr que ce ne soit le cas. Pouvez-vous clarifier cela?

M. Fraser: Je ne sais pas quelle est la réponse exacte. Il faudrait que les législateurs, les avocats et les juges décident quoi faire avec ces renseignements, s'ils étaient disponibles. S'il y avait une ordonnance exigeant que ces renseignements soient retirés de la base de données d'empreintes digitales, ils le seraient, et nous recommencerions ensuite à zéro. Dans le cas des pardons, les renseignements ne sont pas retirés; toutefois, la procédure à suivre est très complexe.

En cas de changement d'identité, toutefois, je ne sais pas exactement.

Le sénateur Poy: Ce n'est pas la même chose qu'un pardon?

M. Fraser: Non.

Le sénateur Joyal: Pourriez-vous remettre un exemplaire de l'article du rapport sur le droit criminel à nos recherchistes afin que nous puissions avoir le temps d'y jeter un coup d'oeil?

La présidente: Monsieur Cohen, vous en remettrez un exemplaire au greffier. Nous veillerons à ce que vous le receviez, sénateur Joyal.

Le sénateur Joyal: L'article 13.1 du projet de loi, page 16, fait référence au rapport annuel que le commissaire de la GRC doit présenter au solliciteur général, qui doit, à son tour, le déposer devant chaque chambre du Parlement avant une certaine date. L'article 13.1 fait spécifiquement référence à «un rapport sur l'activité de la banque nationale de données génétiques.»

Une préoccupation fondamentale des membres du comité et du Sénat dans son ensemble est de faire en sorte que, en notre qualité de parlementaires, nous soyons informés, tout comme nos collègues de l'autre endroit, de l'activité de la banque conformément aux dispositions de la Charte et à la protection de la vie privée prévue par la loi.

Je me demande si le texte du rapport devrait inclure automatiquement un examen des affaires à propos desquelles un arrêt aurait été rendu ou de celles qui ne sont pas encore réglées à ce moment-là. Ces renseignements pourraient être inclus dans le rapport, afin que nous ayons des détails sur l'activité de la banque, son fonctionnement, les difficultés, les résultats positifs, le nombre de demandes qui ont été présentées — les détails administratifs habituels.

Par ailleurs, cela attirerait l'attention des parlementaires sur les questions qui se rattachent à la Charte des droits et à la protection de la vie privée, questions qui intéressent beaucoup le Sénat et, en particulier, notre comité. Si la proposition présentée par des sénateurs des deux bords en faveur de l'étude des droits de la personne par un comité sénatorial ne se concrétise pas, cela attirera au moins l'attention de tout le monde sur les questions fondamentales qui intéressent toutes les personnes assises autour

sit around the table in the future. The operation of the DNA data bank will remain a recurring interest of future parliamentarians.

Ms Harymann: It certainly was our intention to include a review of relevant case law. At this time, we have identified a number of administrative details that we feel would be important to include in the annual report — for example, the compliance with the privacy provisions.

Regarding your concerns about Charter and privacy issues, it is important to remember that the Privacy Commissioner will have a representative on the DNA data bank advisory committee. That committee will be required to provide its own report. We would like to reflect that report within the RCMP Commissioner's annual report.

Senator Joyal: That deals with the issue of privacy, but the fundamental Charter issues still exist. I am concerned that this is laid down as a matter of public interest. Should we deal with that issue in the regulations? Should the regulations be more specific? Should the bill be more specific in terms of what we need in that regard?

I raise those questions, but I have no specific proposals to put forward this morning.

If we are to do a follow-up — and we raised the issue under your chairmanship in the last discussion we had here. We suggested a five year review. Under a five-year period, if a case has been to court with that period of time all appeals have been spinned out. We are then in a position to react in terms of legislative initiative. That is why I am concerned about the way we are approaching the issue of the report. As parliamentarians, our main work tool remains to follow up the operation and the impact of the legislation on human rights and fundamental rights. As such, I still have some questions about how we will deal with that issue and the way it is addressed in that bill — not that the bill is poor. The bill is a major advancement of our pre-occupation. However, I have concerns about how the institutionalized follow up, for whoever must sit around the table in future years, will be dealt with.

The Chairman: You are making a good point, senator. The five-year review is still part of this proposed legislation. The annual presentation of a report is in addition to that. It is a type of warning system; it has the potential to set up warning flags at yearly intervals as we go along.

Ms Harymann: The provision for the five-year review is the most comprehensive provision we could have drafted. It indicates that we will do a review of the provisions and operation of this proposed act, which includes any provision of the act as well as the operation of the regulations.

Senator Joyal: It is general without being specific. Sometimes it is better not to be precise, to leave it open. However, if you want to guarantee the end result, it is preferable sometimes to

de cette table ou qui viendront s'y asseoir à l'avenir. L'activité de la banque de données génétiques intéressera toujours les futurs parlementaires.

Mme Harymann: Nous avons certainement l'intention d'inclure un examen de la jurisprudence pertinente. Pour le moment, nous avons identifié un certain nombre de détails administratifs qu'il serait important, à notre avis, d'inclure dans le rapport annuel — par exemple, le respect des dispositions relatives à la protection de la vie privée.

En ce qui concerne vos préoccupations au sujet de la Charte et des questions touchant la vie privée, il est important de se rappeler que le commissaire à la protection de la vie privée aura un représentant au sein du comité consultatif sur la banque de données génétiques. Ce comité sera tenu de présenter son propre rapport. Nous aimerions en refléter la teneur dans le rapport annuel du commissaire de la GRC.

Le sénateur Joyal: Il s'agit-là de la question de la vie privée, mais il reste les questions fondamentales touchant la Charte. Il me paraît important que cela soit déterminé dans l'intérêt de tous. Devrions-nous régler cette question dans le règlement? Le règlement devrait-il être plus précis? Le projet de loi devrait-il être plus précis à propos de ce dont nous avons besoin à cet égard?

Je soulève ces questions, mais je n'ai aucune proposition précise à présenter ce matin.

Si nous voulons faire un suivi — et nous avons soulevé cette question quand vous avez présidé la dernière discussion que nous avons eue ici. Nous avons proposé un examen au bout de cinq ans. Avec une période de cinq ans, si un procès a eu lieu, tous les appels seront terminés. Nous serons alors en mesure de prendre les initiatives législatives nécessaires. Voilà pourquoi j'attache beaucoup d'importance à la façon d'aborder la question du rapport. Le principal outil de travail des parlementaires que nous sommes reste le suivi des activités et de leurs répercussions sur les dispositions législatives relatives aux droits de la personne et aux droits fondamentaux. À ce titre, j'ai encore quelques questions concernant la façon dont nous allons nous occuper de cette question et la façon dont elle est traitée dans ce projet de loi — ce qui ne veut pas dire que c'est un mauvais projet de loi. Il contribue fortement à répondre à ce qui nous préoccupe. Je m'inquiète toutefois de la façon dont se fera le suivi institutionnel pour ce qui est de ceux qui feront partie du comité au cours des années à venir.

La présidente: C'est une bonne remarque, sénateur. L'examen au bout de cinq ans fait encore partie de ce projet de loi. La présentation annuelle d'un rapport s'ajoute à cela. C'est une sorte de système d'avertissement; il peut présenter des mises en garde chaque année au fur et à mesure.

Mme Harymann: La disposition relative à l'examen au bout de cinq ans est la plus complète que nous pouvions rédiger. Elle indique que nous examinerons les dispositions et l'application de ce projet de loi, ce qui inclut toutes les dispositions de la loi ainsi que l'application du règlement.

Le sénateur Joyal: Elle est générale, sans être spécifique. Il vaut parfois mieux ne pas être spécifique pour laisser plus de marge de manoeuvre. Toutefois, si on veut garantir un résultat

spell out some aspects of it: for example, “without limiting the aforesaid words it includes a review of the Charter.”

I will leave the issue on the table. I would like to read the current law report and continue to reflect on that. I will take the opportunity to read the cases that our witnesses referred to this morning.

At a previous time, we discussed the cost of the implementation of the data bank. It seems that the cost is higher than one would have expected at the beginning. What happened to make the budget go over?

Mr. Fourney: First of all, I would like to think that we are on budget. You may ask what that means. It is important to realize that we dealt with an operational facility that was highly flexible in terms of the number of samples coming in. Marian Harymann has indicated that if we receive 10 per cent of the secondary offences it will give us 30,000 samples. In reality, we would get 20 or 30 per cent of the secondary offences.

I came into work one Monday morning and I noticed that what I had been working on over the last two years would be over budget. I could not figure out why it was over budget either. However, in the event that they had additional samples put in the data bank, they quoted that it would cost more — and that is probably true. As well, when we went to the Treasury Board for initial funding, it did not include some of the implementation costs. The RCMP has found those costs within their own budget.

To fit the time frame of our plans for being operational in June, we have put an awful lot of effort into this. Anyone who has done any planning or worked on a project knows that, if you do not have an end date, anything is possible over a long period of time. We only had 18 months, and we had to develop a lot of technology, implementation. We moved into a brand new building, we are hiring 31 people. Some of those costs have been absorbed by the RCMP.

We are still looking at an operational cost in the range of \$5 million to \$6 million per year. That is operational cost. To actually get there, we have had to put in additional funds for implementation.

I have a dedicated team of consultants working on this, experts in the field. Approximately \$2 million has been put into the implementation cost to make this happen on the June date — that was an RCMP cost — and there is some operational equipment that is a one-time purchase that was also obtained at that time. I am confident that we will be running an operational facility on budget.

Also, we have looked at and reprocessed the entire way data banks are done. We have come up with an efficient and effective means. By so doing, there will be reduction in operational cost over time. At this point, my project managers tell me that we are 50 per cent completed and we are about 50 per cent expended. So

final, il est parfois préférable de préciser certaines choses, par exemple «sans limiter la portée des dispositions antérieures, elle inclut un examen de la Charte».

Je m'en tiendrai là au sujet de cette question. J'aimerais lire le rapport juridique actuel et continuer à y réfléchir. Je profiterai de cette occasion pour lire les affaires auxquelles nos témoins ont fait référence ce matin.

Dans le passé, nous avons parlé du coût de la mise en place de la banque de données. Il me semble qu'il est plus élevé que ce à quoi on se serait attendu au début. Pour quelle raison a-t-on dépassé le budget prévu?

M. Fourney: Avant tout, j'aimerais penser que nous pouvons respecter le budget. Vous demanderez peut-être ce que cela veut dire. Il est important de se rendre compte que nous nous occupons d'une installation pouvant recevoir un nombre extrêmement variable d'échantillons. Marian Harymann a indiqué que, si nous recevons 10 p. 100 des infractions secondaires, cela fera 30 000 échantillons. En réalité, nous devrions en recevoir 20 ou 30 p. 100.

Je suis arrivé au travail un lundi matin et j'ai remarqué que ce sur quoi j'avais travaillé depuis deux ans allait dépasser le budget. Je n'arrivais pas à comprendre pourquoi. Toutefois, on m'a dit que, si on mettait davantage d'échantillons dans la banque de données, cela coûterait plus cher — et c'est probablement vrai. De même, quand nous avons demandé un financement initial au Conseil du Trésor, cela n'incluait pas certains des frais de mise en service. La GRC a pu les couvrir à même son propre budget.

Nous avons consacré énormément d'efforts à cela pour ajuster notre calendrier afin de pouvoir commencer en juin. Quiconque a fait de la planification ou a travaillé sur un projet sait que, si on n'a pas fixé une date finale, il peut arriver n'importe quoi pendant longtemps. Nous avons seulement 18 mois, et nous avons dû mettre au point beaucoup d'éléments techniques, la mise en service. Nous avons déménagé dans un édifice flambant neuf, nous embauchons 31 personnes. Certains de ces coûts ont été absorbés par la GRC.

Nous envisageons toujours des frais d'exploitation compris entre 5 et 6 millions de dollars par an. Ce sont les frais d'exploitation. Pour en arriver là, nous avons dû ajouter des fonds supplémentaires pour la mise en service.

J'ai une équipe dévouée de consultants qui travaillent sur cette question, des experts en la matière. On a investi approximativement 2 millions de dollars dans les frais de mise en service pour que la mise en service puisse se faire comme prévu en juin — c'était aux frais de la GRC — et il y a également eu à ce moment-là un achat d'équipement, dépense qui n'aura pas à être répétée. Je suis convaincu que les installations fonctionneront sans dépasser le budget.

Nous avons également examiné et remanié toute la façon de constituer des banques de données. Nous avons trouvé un moyen efficace et efficient, ce qui permettra de réduire les frais d'exploitation au fil du temps. En ce moment, mes gestionnaires de projet me disent que nous avons fait 50 p. 100 du travail et

unless someone tells me differently, I will tell you that we are on budget at this time.

Mr. Zigayer: I would like to complete a response to Senator Joyal. We have already completed one of the reports that were requested of us under the legislation. That report did include a review of the case law up to that time. That was filed about a year ago.

Suppose a court rules that the *ex parte* process is inappropriate in respect of the retroactive scheme — those people who are the dangerous offenders, the double murderers, the double sexual offenders, who are in custody in federal penitentiaries. If the court decides that a particular individual does not fall within the normal scope and thus requires us to have the person represented at our application, that would be a significant judgment. It would be taken up on appeal. However, the point is that we would report that to you.

The Chairman: Do you have copies of that report?

Mr. Zigayer: It was tabled in Parliament in 1997.

The Chairman: We will obtain copies for the members of the committee.

Mr. Zigayer: It was the committee in the other place that put forward the request that we report three times, once immediately, once prior to the end of this Parliament, and once at five years. We reported in 1997. That document is a public document. I believe it was on the Web site for a time.

The Chairman: If you let us know where and when, we will get copies for members of the committee.

Mr. Zigayer: Senator Joyal, I also wish to add that we would be pleased to provide you with copies of all the judgments that have touched on this legislation so far. It is only the warrant scheme that has been open to discussion. We could also provide you with a copy of a paper I delivered at Osgoode Hall Law School in October. That paper essentially walks you through all this litigation, with the exception of two or three recent cases.

Senator Beaudoin: You referred to the *Stillman* case, where Mr. Justice Cory made remarks of a very general application. He went so far as to say that the disposition of the Criminal Code on DNA does respect the Charter of Rights and Freedom — which is a very good start. It is still *arbitrarium dictum*.

The *Feeney* case is the first decision to deal directly with DNA as respectful of the Charter of Rights and Freedoms. That case was ordered by the Supreme Court — a 5-4 decision — and then there was a trial. In that case they stated that the test of DNA respects the Charter of Rights and Freedoms.

Senator Fraser yesterday referred to the case of a doctor who twice altered a blood sample. What kind of protection can we have?

dépensé 50 p. 100 du budget. Donc, à moins que quelqu'un ne me dise autre chose, je vous dirai que nous respectons actuellement le budget.

M. Zigayer: Je voudrais répondre au sénateur Joyal. Nous avons déjà terminé un des rapports que la loi nous faisait obligation de présenter. Il n'incluait pas un examen de la jurisprudence accumulée jusque-là. Il a été déposé il y a environ un an.

Supposons qu'un tribunal statue que la procédure *ex parte* est inappropriée pour ce qui est du système rétroactif — les délinquants dangereux, les auteurs de deux meurtres ou de deux agressions sexuelles, qui sont détenus dans les pénitenciers fédéraux. Si le tribunal décide que les dispositions normales ne s'appliquent pas à telle personne et exige que celle-ci soit représentée au moment de l'audition de notre demande, ce serait un jugement qui aurait beaucoup d'impact. Il ferait l'objet d'un appel. Toutefois, l'important est que nous vous en informerions.

La présidente: Avez-vous des exemplaires de ce rapport?

M. Zigayer: Il a été déposé au Parlement en 1997.

La présidente: Nous en obtiendrons des exemplaires à l'intention des membres du comité.

M. Zigayer: C'est le comité de l'autre endroit qui a demandé que nous présentions un rapport à trois reprises, une fois immédiatement, une fois avant la fin de cette législature, et une fois au bout de cinq ans. Nous avons présenté un rapport en 1997. C'est un document public. Je crois qu'il était accessible sur le Web pendant un certain temps.

La présidente: Si vous nous faites savoir où et quand il a été présenté, nous en obtiendrons des exemplaires pour les membres du comité.

M. Zigayer: Sénateur Joyal, je voudrais également ajouter que nous vous remettrions avec plaisir des exemplaires de tous les jugements touchant cette loi qui ont été rendus jusqu'à présent. C'est seulement le système des mandats qui a pu faire l'objet d'une discussion. Nous pourrions également vous fournir un exemplaire d'une communication que j'ai présentée à la faculté de droit d'Osgoode Hall en octobre. Elle donne un aperçu de tous ces procès, à l'exception de deux ou trois affaires récentes.

Le sénateur Beaudoin: Vous avez fait référence à l'affaire *Stillman*, où le juge Cory a fait des observations de portée très générale. Il est allé jusqu'à dire que la disposition du Code criminel relative aux empreintes génétiques est conforme à la Charte des droits et libertés — ce qui est un excellent début. C'est encore *arbitrarium dictum*.

L'affaire *Feeney* est le premier arrêt portant directement sur la conformité du prélèvement d'empreintes génétiques avec la Charte des droits et libertés. Un arrêt a été rendu à ce sujet par la Cour suprême — par cinq voix contre quatre — et il y a ensuite eu un procès. Le tribunal a statué à cette occasion que le prélèvement génétique respecte la Charte des droits et libertés.

Le sénateur Fraser a mentionné hier le cas d'un médecin qui a modifié à deux reprises un échantillon de sang. Quelle sorte de protection avons-nous?

Mr. Fourney: I have with me some news reports that refer to this. The information was on the Internet. The first one here is from the *National Post*. I have them from several newspapers. They describe what this doctor admitted to doing in the course of the trial. I will distribute it to anyone who wants.

There are three news reports there. The first refers to the evidence, and the doctor talks about how he did it.

Senator Beaudoin: Are we duly protected for a case like that?

Mr. Zigayer: This case illustrates the necessity of maintaining the three types of bodily substances you may obtain. This doctor anticipated that the police would come asking for blood for a DNA analysis. He took the blood himself. He said, "I do not trust the person you have brought because I have seen what that person does in terms of taking a sample. I will do it myself." Therefore, the doctor took the blood sample and gave it to the police. When the DNA analysis was done, the doctor was excluded because he did not match with the seminal fluid found on the clothes worn by the victim at the time of the crime.

Ultimately, the police obtained other evidence that had been derived from this suspect. It did not match the first blood. Therefore, the police went back to court to ask for a new warrant for hair, so that they would not be fooled again. What I have here is an application for that warrant.

You can see that it tells the whole history of the investigation. It tells us that the doctor assaulted the victim in the hospital. The victim came to the hospital because she was had emotional upset. The doctor gave her a tranquillizer and put her into a room. The victim was not unconscious, but she was unable to feel, to respond to even speak, and that is when the doctor sexually assaulted her. The first time he voluntarily provided the blood. The policemen were suspicious.

Mr. Fourney: First of all, I do not understand the legal parameters. As a scientist, I normally work with facts. You must realize the circumstances of the case. The gentleman involved here actually put what is called a Penrose drip, a 15 centimetre tube, into his arm. To do that, he to make a cut and insert a tube. He had to draw blood from another patient and then put the blood into the tube. There are many technicalities here. I would suggest that it would be difficult for the average person on the street to do this.

Today, we do a finger prick, similar to what diabetics do to check their blood sugar. They prick their finger and put the blood directly on the paper for a reading. One of the reasons we like this method is that it is a direct demonstration that the blood from your finger is going on to the paper. It is a visual demonstration; the continuity is well intact. That is the preferred sample for us in the national data bank and in most law enforcement agencies in Canada, for a number of reasons.

M. Fourney: J'ai ici quelques articles qui font référence à cela. Cette information a été publiée sur Internet. Le premier article vient du *National Post*. J'en ai de plusieurs journaux. Ils expliquent ce que ce médecin a reconnu avoir fait durant le procès. Je le distribuerai à tous ceux qui le veulent.

Il y a là trois articles. Le premier porte sur la preuve, et le médecin explique comment il a procédé.

Le sénateur Beaudoin: Sommes-nous dûment protégés dans un tel cas?

M. Zigayer: Cette affaire montre la nécessité de mettre en sécurité les trois types de substances corporelles qu'on peut obtenir. Le médecin prévoyait que la police allait demander du sang pour une analyse génétique. Il a prélevé le sang lui-même. Il a dit: «Je ne fais pas confiance à la personne que vous avez amenée parce que j'ai vu ce qu'elle fait pour prélever un échantillon. Je le ferai moi-même.» Il a donc prélevé l'échantillon de sang et l'a remis à la police. Quand l'analyse génétique a été faite, le médecin a été exclu, parce qu'elle ne correspondait pas au liquide séminal trouvé sur les vêtements que portait la victime au moment du crime.

En fin de compte, la police a obtenu d'autres preuves provenant de ce suspect. Elles ne correspondaient pas au premier échantillon de sang. La police a donc demandé à nouveau un mandat au tribunal pour obtenir des cheveux, afin de ne pas se faire avoir à nouveau. J'ai ici la demande de ce mandat.

Vous pouvez constater qu'il y a là toute l'histoire de cette enquête. Cet article dit que le médecin a agressé la victime à l'hôpital. La victime s'était rendue à l'hôpital parce qu'elle avait des troubles affectifs. Le médecin lui a donné un tranquillisant et l'a placée dans une chambre. La victime n'était pas inconsciente, mais elle n'avait aucune sensation et était incapable de réagir ou même de parler, et c'est à ce moment-là que le médecin l'a agressée sexuellement. La première fois, il a fourni volontairement le sang. Les policiers se sont méfiés.

M. Fourney: Avant tout, je ne comprends pas les paramètres légaux. En tant que scientifique, je travaille normalement avec des faits concrets. Il faut que vous vous rendiez compte des circonstances dans lesquelles cette affaire s'est déroulée. L'homme en question a, en fait, installé ce qu'on appelle un drain de Penrose, un tube de 15 centimètres, dans son bras. Pour ce faire, il a dû pratiquer une incision et insérer un tube. Il a dû prendre du sang à un autre patient et le mettre dans le tube. Il y a de nombreux éléments techniques qui interviennent là. À mon avis, n'importe quel profane aurait du mal à le faire.

Aujourd'hui, on pique le bout du doigt, comme le font les diabétiques pour vérifier leur taux de glycémie. Ils piquent leur doigt et mettent le sang directement sur le papier pour constater le résultat. Une des raisons pour lesquelles nous aimons cette méthode est qu'on voit directement que le sang du doigt va sur le papier. C'est une démonstration visuelle, la continuité est bien préservée. C'est l'échantillon que nous préférons à la banque nationale de données et dans la plupart des organismes de police du Canada, pour diverses raisons.

In my presentation last year, I mentioned that that was the type of control sample that was used in Swissair to make identification on many of the victims. We identified them by collecting samples from many of their relatives. It was very fast and very effective. Not much blood is needed, and the paper it is placed on is specially processed, one that protects the sample. The paper acts as an archival agent. More important, the chemicals actually neutralize bacterial and viral agents, so the police officer taking the sample is protected.

Let me say, however, that we do not want to take a venous blood sample. As well, in samples we have taken in the past — I am not particularly partial to having my hair yanked out. On the other hand, buccal swabs can be a problem. It involves scraping the inside of the mouth. Generally, it works; however, the DNA data bank in the forensic scientist services encountered situations where inmates swapped saliva.

The most effective sample for us is a blood sample. We need an amount that would fit on the head of a pencil. It is archivally stable and a very secure process. The situation that occurred in Saskatchewan is unique.

Senator Fraser: There is obviously no limit to human ingenuity. A variety of avenues seems to me to be a good idea.

The reference to Ms Homolka made me wonder what would happen in cases — and whether there would be many cases — where people who committed offences that would normally place them into the DNA data bank engaged in some kind of plea bargaining. They may find themselves being charged, and in due course convicted, only of offences that would not place them in the data bank. What happens? We know they did it. The police presumably know they did it, but they agree to drop it.

Mr. Zigayer: This is an important question. It is a question that a group of prosecutors and a group of us from Ottawa are discussing. A working group has been established under the federal-provincial heads of prosecution. I chair it that group. We are looking at implementation issues. This has to do with plea bargaining policy, or plea negotiation policy, as opposed to what would be the appropriate situation in which to make an application for a secondary designated offence.

This will be a factor for provincial attorneys-general on which to consider providing assistance or guidance to their prosecutors. Suppose you are offered a guilty plea by an offender, the effect of which is to move them from the primary designated offence list to the secondary one. Do you take it? Or do you say: "I will accept that if you undertake not to oppose the application for a DNA order because it is appropriate to do it." There may be a reason that this plea bargain is offered. Maybe that is it. It is important

Lors de mon intervention l'année dernière, j'ai mentionné que c'était le type d'échantillon de contrôle utilisé dans le cas de Swissair pour identifier un grand nombre des victimes. Nous les avons identifiés en prélevant des échantillons d'un grand nombre de membres de leurs familles. C'était très rapide et très efficace. On n'a pas besoin de beaucoup de sang et le papier utilisé a reçu un traitement spécial pour protéger l'échantillon. Le papier sert d'agent d'archivage. Ce qui est plus important est que les produits chimiques neutralisent, en fait, les agents bactériens et viraux, ce qui protège l'agent de police qui prélève l'échantillon.

Permettez-moi toutefois de dire que nous ne voulons pas prélever le sang d'une veine comme échantillon. De même, dans les échantillons que nous avons prélevés par le passé — je ne suis pas tellement d'accord pour qu'on m'arrache les cheveux. Par contre, les frottis buccaux peuvent causer un problème. Il faut gratter l'intérieur de la bouche. Généralement, cela marche, mais la banque de données génétiques des Services scientifiques judiciaires a eu affaire à des cas d'échange de salive entre des détenus.

Pour nous, l'échantillon le plus efficace est un échantillon de sang. La quantité dont nous avons besoin tiendrait sur la pointe d'un crayon. Il reste stable quand il est stocké et c'est un système sans danger. Le cas qui s'est produit en Saskatchewan est unique.

Le sénateur Fraser: Il n'y a apparemment aucune limite à l'imagination humaine. Il me semble bon d'avoir plusieurs possibilités.

L'allusion à Mme Homolka m'a amené à me demander ce qui se passerait dans les cas — et si ces cas seraient nombreux — où les gens qui ont commis des infractions en vertu desquelles leurs empreintes génétiques seraient normalement placées à la banque pratiqueraient une sorte quelconque de marchandage de plaidoyer. Ils pourraient finalement être accusés et, le moment venu, reconnus coupables seulement d'infractions en vertu desquelles ils ne figureraient pas dans la banque de données. Que se passe-t-il alors? Nous savons qu'ils sont coupables. On peut supposer que la police le sait, mais elle est d'accord pour fermer les yeux là-dessus.

M. Zigayer: C'est une question importante. Elle fait actuellement l'objet d'une discussion entre un groupe de procureurs et un groupe de gens du ministère à Ottawa. Un groupe de travail a été constitué sous l'égide des responsables des poursuites judiciaires au gouvernement fédéral et dans les provinces. J'en suis le président. Nous examinons les questions concernant l'application. Il s'agit de la politique relative au marchandage ou à la négociation de plaidoyer par opposition à ce qui constituerait une situation appropriée pour présenter une demande au sujet d'une infraction désignée secondaire.

C'est une chose qui pourra inciter les procureurs généraux des provinces à envisager de donner des conseils à ce sujet à leurs procureurs. Supposez qu'un contrevenant vous propose de plaider coupable, ce qui veut dire qu'il passerait de la liste des infractions désignées primaires à celle des infractions secondaires. L'accepterez-vous? Ou direz-vous: «Je l'accepterai si vous prenez l'engagement de ne pas vous opposer à la demande d'empreintes génétiques parce que c'est ce qu'il convient de faire.» Le

for prosecutors to be open to this, and not to look a gift horse in the mouth. You do want to accept guilty pleas because in the administration of justice it will save money and jury time; it is more cost-effective. On the other hand, it is not every case where it will be appropriate.

Senator Fraser: Second, on the reporting of cases affecting human rights or, indeed, other cases, you have the ability to provide such reports. Would it be appropriate for the regulations to say that the commissioner's annual report shall include a report on the preceding years' case law or cases in progress? I am not talking about building an entire encyclopedia, so that after 10 years we will have a law library arriving at our desks; I am referring to just what happened this year.

Mr. Zigayer: In the normal course, we will be monitoring the implementation of the legislation and watching these cases, so we will be able to include that in our report. Whether or not you ask the Commissioner of the RCMP and the Solicitor General to modify their regulations to specify it, we will be keeping track of these cases. My colleagues in our regional offices will be involved in defending the constitutionality of the legislation. We do not intervene in every case, but we do, certainly, to defend its constitutionality.

Senator Fraser: That might be helpful. For people who come fresh to the this table, the subject matter is terribly complicated. It would be helpful to have that written into the regulations.

Ms Harymann: That is an amendment we could make to the draft regulations.

[Translation]

Senator Nolin: Mr. Maguire, in the enforcement of military justice, are there, as in civil criminal law, verdicts of not guilty by reason of mental disorder?

[English]

Does this verdict of not guilty by mental disorder exist in military justice?

Mr. Maguire: Yes.

Senator Nolin: Why is there no parallel section in Bill S-10 to that which is in the Criminal Code?

Mr. Zigayer: Under Bill C-3, the civilian scheme, there is no allowance, no provision for a post-conviction order or post found-not-guilty-by-reason-of-mental-disorder order, so that individual will not be included in the data bank. That issue is being reviewed. We are consulting with our provincial colleagues on that. It may be the subject of review at the five-year review or at some point between now and then.

marchandage de plaider est peut-être proposé pour une bonne raison. C'est peut-être le cas. Il est important pour les procureurs d'avoir l'esprit ouvert à cet égard et de ne pas trop se méfier de ce qu'on leur offre. Il faut pouvoir accepter des plaidoyers de culpabilité parce que, pour ce qui est de l'administration de la justice, cela économise de l'argent et que le jury siège moins longtemps; c'est plus rentable. Par contre, ce n'est pas approprié dans tous les cas.

Le sénateur Fraser: Deuxièmement, en ce qui concerne l'information au sujet des affaires concernant les droits de la personne ou, en fait, d'autres affaires, vous pouvez fournir de telles informations. Serait-il bon que le règlement stipule que le rapport annuel du commissaire doit inclure un rapport sur les années antérieures — la jurisprudence ou les affaires en cours? Je ne parle pas de constituer toute une encyclopédie, si bien qu'au bout de dix ans, on recevrait une véritable bibliothèque juridique à nos bureaux; je fais référence simplement à ce qui s'est produit cette année-là.

M. Zigayer: Dans le cours normal des choses, nous suivrons la mise en oeuvre de la loi et nous observerons ces affaires, si bien que nous pourrions inclure cela dans notre rapport. Que vous demandiez ou non au commissaire de la GRC et au solliciteur général de modifier leurs règlements pour le spécifier, nous suivrons ces affaires. Mes collègues de nos bureaux régionaux défendront activement la constitutionnalité de la loi. Nous n'intervenons pas dans tous les cas, mais nous le faisons certainement pour défendre sa constitutionnalité.

Le sénateur Fraser: Cela pourrait être utile. Pour les gens qui viennent à cette table sans connaître cette question, c'est un sujet terriblement compliqué. Il serait utile de mentionner cela dans le règlement.

Mme Harymann: C'est un amendement que nous pourrions apporter au projet de règlement.

[Français]

Le sénateur Nolin: Monsieur Maguire, dans l'application de la justice militaire, est-ce qu'il existe, comme en droit pénal civil, des verdicts de non-responsabilité criminelle pour cause de troubles mentaux?

[Traduction]

Ce verdict de non-responsabilité pour cause de troubles mentaux existe-t-il dans la justice militaire?

M. Maguire: Oui.

Le sénateur Nolin: Pourquoi n'y a-t-il pas dans le projet de loi S-10 un article parallèle à celui du Code criminel?

M. Zigayer: Le projet de loi C-3, le système civil, ne prévoit aucune disposition au sujet d'une ordonnance intervenant après la condamnation ou après l'énoncé d'un verdict de non-responsabilité pour cause de troubles mentaux, si bien que cette personne ne sera pas incluse dans la banque de données. Cette question est en train d'être examinée. Nous consultons actuellement nos collègues des provinces à ce sujet. Cette question pourrait être examinée au moment de l'examen prévu au bout de cinq ans ou à un autre moment d'ici là.

In fact, there was a resolution on this point adopted at the Uniform Law Conference last summer. The vast majority of the delegates voted in favour of an amendment that would allow for the taking of DNA samples from these persons who have not been convicted. First, you would have to change the name of the convicted offender index or say it could also contain the DNA profiles of these individuals — found not guilty or not convicted.

That is an issue that we are alive to, and we are discussing it with our provincial colleagues and our colleagues here in Ottawa.

Senator Cools: I want to thank the witnesses for their excellent testimony, especially that of the forensic individual. In one of my previous incarnations, I was a lab technician at university when I was studying biochemistry, so I understand the difficulties of proving things forensically.

The Chairman: You missed the short course we had in biochemistry with the last bill.

Senator Cools: Earlier in the testimony, Ms Harymann, said that 1,700 to 2,400 of these kinds of offenders have been identified. Is this across the country, or is this within the military justice system?

Ms Harymann: That would be across the country. There are no retroactive offenders from the military justice system. The 28,000 cases that we anticipate from across the country for the prospective scheme does not include military offenders that would be convicted under their system.

Senator Cools: How many individuals or offenders are actually processed annually by the military justice system?

Mr. Maguire: Our numbers are comparatively small, which is probably expected, given that we only have 60,000 members in the Canadian Forces. By the end of 1999, we will have prosecuted 50 individuals by courts martial. Of those individuals, using the dichotomy that is in this bill for designated offences, we estimate that approximately six of those would have resulted in post-conviction DNA sampling.

The number of 50 in 1999 is actually high compared to the last three or four years. In 1998, there were 44 courts martial. In 1997, there were 39. In the previous three years, the average was 25 to 40. At an average of six per year, I do not expect that that would even double. Keeping in mind that we now have jurisdiction over sexual assault convictions, we do not expect that number to double.

Between August 3, 1998 and August 30, 1999, there were 965 summary trial cases. Those involve a lower threshold of offences, a threshold that would be below that for designated offences. These are disciplinary-type offences — conduct-related. An example would be an individual who did not show up for work on time and who was charged for being absent without leave. Those types of offences would not influence the numbers. We do not expect the numbers to be high, but we wanted to be

En fait, une résolution à ce sujet a été adoptée l'été dernier lors de la Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada. La grande majorité des délégués ont voté en faveur d'un amendement qui autoriserait le prélèvement d'échantillons génétiques auprès de personnes qui n'ont pas été condamnées. Premièrement, il faudrait modifier le nom du fichier des condamnés ou dire qu'il pourrait aussi contenir les profils génétiques de ces gens — qui n'ont pas été déclarés coupables ni condamnés.

C'est une question à laquelle nous prêtons attention, et nous en discutons avec nos collègues des provinces et nos collègues ici à Ottawa.

Le sénateur Cools: Je tiens à remercier les témoins pour leurs excellentes interventions, en particulier celle du représentant du laboratoire judiciaire. Dans une étape antérieure de ma carrière, j'ai été laborantine à l'université quand j'étudiais la biochimie, je comprends donc les difficultés qu'il y a pour établir certaines preuves judiciaires.

La présidente: Vous avez raté le petit cours de biochimie que nous avons eu au sujet du dernier projet de loi.

Le sénateur Cools: Tout à l'heure, pendant sa déposition, Mme Harymann a dit qu'on avait identifié entre 1 700 et 2 400 contrevenants de ce type. Est-ce dans l'ensemble du pays ou au sein du système de justice militaire?

Mme Harymann: Ce serait dans l'ensemble du pays. Il n'y a aucun contrevenant rétroactif provenant de la justice militaire. Les 28 000 cas que nous prévoyons dans l'ensemble du pays avec le système proposé n'incluent pas les contrevenants militaires qui seraient condamnés en vertu de leur système.

Le sénateur Cools: Combien de personnes ou de délinquants le système de justice militaire traite-t-il en fait chaque année?

M. Maguire: Nos chiffres sont relativement bas, ce à quoi on peut probablement s'attendre, vu que les Forces canadiennes ont seulement 60 000 membres. D'ici la fin de 1999, 50 personnes auront été poursuivies en cour martiale. Parmi elles, en utilisant la dichotomie qu'on trouve dans ce projet de loi au sujet des infractions désignées, nous estimons qu'environ six d'entre elles auraient fait l'objet d'un prélèvement d'échantillon génétique après leur condamnation.

Ce chiffre de 50 en 1999 est, en fait, élevé par rapport aux trois ou quatre dernières années. En 1998, il y a eu 44 cours martiales, et 39 en 1997. Au cours des trois années précédentes, la moyenne se situait entre 25 et 40. Avec une moyenne de six par an, je ne pense pas que cela pourrait même doubler. Compte tenu du fait que nous n'avons pas compétence pour prononcer des condamnations pour agression sexuelle, nous ne nous attendons pas à ce que ce chiffre double.

Entre le 3 août 1998 et le 30 août 1999, il y a eu 965 procès sommaires. Ils concernent les infractions inférieures à un certain seuil, lui-même inférieur à celui des infractions désignées. Il s'agit des infractions de caractère disciplinaire — concernant le comportement. Il pourrait, par exemple, s'agir de quelqu'un qui ne s'est pas présenté à l'heure à son travail et qui a été accusé d'absence sans permission. Les délits de ce genre n'auraient aucune influence sur les chiffres. Nous ne nous attendons pas à ce

part of the process because occasionally we do have serious cases, as the Somalia circumstances suggest.

Senator Cools: Are most of these prosecutions here in Canada, or are some of them across the world?

Mr. Maguire: This is across Canada. It is a fully portable system. This would include cases dealt with outside Canada. We have had courts martial overseas in the last year.

Senator Cools: If a military person had committed an offence in another country, the military used to go to that country and obtain the ability to prosecute that individual themselves. Does that still occur?

Mr. Maguire: We have agreements with most of our NATO allies. We also negotiate status-of-forces agreements with other countries where we are deployed. We did that during the Gulf War.

We will try to assume jurisdiction over any member of the forces or anyone else who will become subject to the Code of Service Discipline. There is a rationale for that, which is that they are dealt with under Canadian law, the Charter applies.

I was overseas during the Gulf War, and this was certainly a concern in certain countries.

Senator Cools: Mr. Zigayer, in describing a particular case earlier, you talked about the extraordinary difficulties the prosecution had to go through to receive a new warrant. When you spoke, you sounded as though those difficulties were enormous. Could you give us a short summary of why it is so difficult for the prosecution to do their job?

Mr. Zigayer: The system is such that a police officer appears in front of a justice of the peace or, in this case, a provincial court judge and briefly summarizes the circumstances. The warrant is issued.

Today, we are required to provide full disclosure of what has happened in the course of the investigation. A shortcut often is to provide copies of the entire police file. That is what this is: handwritten notes from the police file, with a summary, which is essentially a narrative to assist the judicial officer who is issuing the warrant. It is not extraordinary. It is part of the job. The judge then is in a much better position to exercise his judicial discretion whether to issue the warrant.

There have been other cases where a first warrant was obtained and the bodily substances were taken from the individual. At the preliminary inquiry, the Crown then discovered that, in executing that warrant, the police failed to respect some of the provisions that exist in the Criminal Code that deal with protection of privacy. The code is very clear. It stipulates that a police officer must inform the accused of several things.

This happened to be a police officer who had many years experience and who did not pay any attention to that. The Crown, at the preliminary inquiry, appreciated that this evidence would

que ces chiffres soient élevés, mais nous voulons faire partie de ce système, parce que nous avons de temps à autres des cas graves, comme ce qui s'est passé en Somalie le donne à penser.

Le sénateur Cools: La plupart de ces poursuites sont-elles effectuées ici au Canada, ou y en a-t-il dans le reste du monde?

M. Maguire: C'est dans tout le Canada. C'est un système qui peut tout à fait se déplacer. Ce chiffre inclurait les cas traités à l'extérieur du Canada. Nous avons eu des cours martiales outremer l'année dernière.

Le sénateur Cools: Si une personne appartenant aux forces armées avait commis une infraction dans un autre pays, l'armée se rendait autrefois dans ce pays et avait la possibilité de la poursuivre elle-même. Cela arrive-t-il encore?

M. Maguire: Nous avons des ententes avec la plupart de nos alliés de l'OTAN. Nous négocions également des accords sur le statut des forces armées avec d'autres pays où nous sommes déployés. Nous l'avons fait pendant la guerre du Golfe.

Nous essayons de faire valoir notre compétence à propos de tous les membres des Forces armées ou de qui que ce soit d'autre qui tombe sous le coup du Code de discipline militaire. Il y a une raison d'être à cela; c'est que ces gens peuvent être traités en vertu du droit canadien, la Charte s'applique.

J'étais outremer pendant la guerre du Golfe, et c'est certainement un sujet de préoccupation dans certains pays.

Le sénateur Cools: Monsieur Zigayer, tout à l'heure, en décrivant un cas particulier, vous avez parlé des difficultés extraordinaires que le procureur avait eues pour recevoir un nouveau mandat. En parlant, vous donniez l'impression que ces difficultés avaient été énormes. Pourriez-vous nous dire en quelques mots pourquoi le procureur a eu tant de mal à faire son travail?

M. Zigayer: De la façon dont le système fonctionne, un agent de police se présente devant un juge de paix ou, dans ce cas-là, un juge de cour provinciale et résume brièvement la situation. Le mandat est émis.

Aujourd'hui, nous devons divulguer tous les détails au sujet de ce qui s'est passé pendant l'enquête. Pour gagner du temps, on fournit souvent des exemplaires de tout le dossier de la police, c'est-à-dire les notes manuscrites figurant dans ce dossier, avec un résumé, qui est, en fait, une narration des faits pour aider l'officier de justice qui émet le mandat. Ce n'est rien d'extraordinaire. Cela fait partie du travail. Le juge est alors bien plus en mesure d'émettre ou non le mandat à sa discrétion.

Dans certains autres cas, un premier mandat a été obtenu, et les substances corporelles ont été prélevées sur la personne concernée. Lors de l'enquête préliminaire, la Couronne a alors constaté qu'en exécutant ce mandat, la police n'avait pas respecté certaines dispositions du Code criminel concernant la protection de la vie privée. Le code est très clair. Il stipule qu'un agent de police doit informer l'accusé de plusieurs choses.

C'est ce qui est arrivé à un agent de police qui avait de longues années d'expérience et qui n'avait pas prêté attention à cela. La Couronne, lors de l'enquête préliminaire, a jugé que son

not be admissible at trial, so the Crown instructed the police officers to obtain a new warrant and do it right.

To convince the judge to issue a second warrant, the whole of the circumstances must be outlined. For example, why are you intruding on this individual's privacy rights a second time? All the circumstances can be outlined. A second warrant was issued in that case. At trial, the judge commented that it was a good thing to have applied for the second warrant because he would have excluded the evidence. This information is included in *R. vs. Kyllo et al.*, which is referred to in the materials there where I refer to multiple warrants. It is a multiple sampling of the individual to satisfy the judge as to why it is that you will obtain a bodily substance from an individual who voluntarily provided it to you the first time. You must explain it. That is part of the police responsibility today. The judges want to exercise their discretion appropriately.

Senator Fraser: My recollection is that if a major offence, murder or something very serious, is committed by a member of the Armed Forces in Canada, it is handed over to the civilian justice system for investigation and prosecution. Is that true?

Mr. Maguire: Your recollection is correct. In Canada, the Canadian Forces would have no jurisdiction over certain offences, and that would include murder, manslaughter, and child abduction. In those cases, jurisdiction would be handed over. In other offences, jurisdiction in Canada is concurrent, which means we might assume jurisdiction if there were a significant connection with the military, but we may not. The matter may be dealt with in a civilian court system.

Senator Fraser: So the statistics you cited earlier included only those people who have military trials?

Mr. Maguire: Yes. Any individual dealt with in a civilian court context would be reflected in the statistics in the processing of matters.

Senator Fraser: We do not need this bill to cover them.

Mr. Maguire: There is a distinction between inside and outside of Canada. Outside Canada, we do have jurisdiction over murder and the other categories of offences I referred to.

The Chairman: Mr. Cohen, on page 19 of this bill, they have removed the bit about a person being able to state his preference as to the bodily substance being taken. We have talked about that today. I can understand the reasons behind it.

Do you have any human rights concerns about that?

Mr. Cohen: I am aware of that issue. I do not believe that there is anything in the criminal law. Once you look at the case I referred to earlier, it seems to indicate that there is nothing in the

témoignage ne serait pas admissible au procès, et elle a donc demandé aux agents de police d'obtenir un nouveau mandat en faisant les choses correctement.

Pour convaincre le juge d'émettre un deuxième mandat, il faut donner tous les détails de la situation. Par exemple, pourquoi porte-t-on atteinte une deuxième fois au droit de cette personne à la protection de sa vie privée? Il faut donner tous les détails. Dans le cas en question, un deuxième mandat a été émis. Au procès, le juge a dit qu'à son avis, c'était une bonne chose d'avoir demandé le deuxième mandat, parce qu'il aurait rejeté la preuve. Ces renseignements sont inclus dans *R. c. Kyllo et al.*, affaire à laquelle il est fait référence dans les documents où je fais référence aux mandats multiples. Il s'agit d'un échantillonnage multiple de cette personne pour faire comprendre au juge pourquoi vous voulez obtenir une substance corporelle de quelqu'un qui vous l'a fournie volontairement la première fois. Vous devez l'expliquer. Cela fait partie aujourd'hui des responsabilités de la police. Les juges veulent pouvoir exercer leur discrétion de façon appropriée.

Le sénateur Fraser: D'après ce dont je me souviens, si un délit grave, un meurtre ou quelque chose de très grave, est commis par un membre des forces armées au Canada, celui-ci est remis entre les mains du système de justice civile, qui s'occupe de l'enquête et des poursuites. Est-ce exact?

M. Maguire: C'est exact. Au Canada, les forces armées n'ont pas compétence pour certains délits, notamment le meurtre, l'homicide involontaire et l'enlèvement d'un enfant. Dans de tels cas, elles s'en dessaisissent. Pour d'autres délits, les deux systèmes sont compétents au Canada, ce qui veut dire que nous pouvons nous saisir d'une affaire si elle a des liens étroits avec les Forces armées, mais nous pouvons ne pas le faire. Elle peut être traitée par un tribunal civil.

Le sénateur Fraser: Les statistiques que vous avez citées tout à l'heure incluaient donc seulement les gens qui sont soumis à des procès militaires?

M. Maguire: Oui. Toute personne comparaissant devant un tribunal civil serait incluse dans les statistiques sur le règlement de ces questions.

Le sénateur Fraser: Nous n'avons pas besoin de ce projet de loi pour les couvrir.

M. Maguire: Il y a une différence entre ce qui se passe à l'intérieur et à l'extérieur du Canada. À l'extérieur du Canada, nous avons compétence pour les affaires de meurtre et les autres catégories d'infraction auxquelles j'ai fait référence.

La présidente: Monsieur Cohen, à la page 19 de ce projet de loi, on a supprimé la partie au sujet de la possibilité que quelqu'un aurait de dire quelle substance corporelle elle préférerait qu'on lui prélève. Nous en avons parlé aujourd'hui. Je peux comprendre pourquoi.

Avez-vous des préoccupations à ce sujet du point de vue des droits de la personne?

M. Cohen: Je suis au courant de cette question. Je ne crois pas qu'il y ait quoi que ce soit à ce sujet dans le droit criminel. Quand on examine l'affaire à laquelle j'ai fait référence tout à l'heure,

jurisprudence as well that exists that would give a person a preference over the procedure to be used to take a sample.

I do not believe that there is anything in there that would offend the Charter, provided that there is appropriate respect for privacy and appropriate respect for human and bodily dignity.

Any case can present its own facts. If there is some manner of execution that does offend, that can raise a Charter application. It is all about the way in which the sample is obtained.

The Chairman: Thank you for joining us today.

The committee adjourned.

elle semble indiquer qu'il n'y a rien non plus dans la jurisprudence actuelle qui permette à quelqu'un d'exprimer une préférence au sujet de la procédure à utiliser pour prélever un échantillon.

Je ne crois pas qu'il y ait quoi que ce soit ici qui soit contraire à la Charte, pourvu qu'on respecte de façon appropriée la vie privée ainsi que la dignité humaine et corporelle.

Il y a des faits qui sont propres à chaque affaire. Si les choses sont exécutées d'une façon que quelqu'un juge offensante, cela peut donner lieu à une demande en vertu de la Charte. Tout dépend de la façon dont l'échantillon est obtenu.

La présidente: Je vous remercie de vous être joints à nous aujourd'hui.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Justice:

Michael Zigayer, Senior Legal Counsel, Criminal Law Policy;

Stanley Cohen, Senior Legal Counsel, Human Rights Law
Section.

From the Solicitor General of Canada:

Marian Harymann, Senior Policy Analyst, Law Enforcement
Division;

From the Royal Canadian Mounted Police:

Dr. Ron Fourney, Research Scientist, DNA Methods and Data
Bank, Central Forensic Laboratory;

Lee Fraser, Superintendent, Officer in Charge, Forensic
Identification Services.

From the Department of National Defence:

Jane Harrigan, Commander; Director, Pension and Finance
Legal Services, Office of the Legal Advisor;

John Maguire, Commander; Director of Law/Military Justice
Policy and Research, Office of the Judge Advocate
General.

Du ministère de la Justice:

Michael Zigayer, avocat-conseil principal, Politique en
matière de droit pénal;

Stanley Cohen, avocat-conseil principal, Section des droits de
la personne.

Du ministère du Solliciteur général du Canada:

Marian Harymann, analyste principale des politiques,
Division de l'application de la loi.

De la Gendarmerie royale du Canada:

Ron Fourney, chercheur scientifique, Méthodes judiciaires et
banque de données, Laboratoire judiciaire central;

Lee Fraser, surintendant, officier responsable, Services de
l'identité juridique.

Du ministère de la Défense nationale:

Jane Harrigan, commander, directrice, Services juridiques des
pensions et des finances, Bureau du conseiller juridique;

John Maguire, commander, directeur juridique, Justice
militaire, politique et recherche, cabinet du juge-avocat
général.

CAI
YC 24
-L22

Government
Publication



Second Session
Thirty-sixth Parliament, 1999

Deuxième session de la
trente-sixième législature, 1999

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, December 8, 1999

Le mercredi 8 décembre 1999

Issue No. 5

Fascicule n° 5

Third meeting on:

Bill S-10, An Act to amend the National Defence Act,
the DNA Identification Act and the Criminal Code

Troisième réunion concernant:

Le projet de loi S-10, Loi modifiant la Loi sur la
défense nationale, la Loi sur l'identification par les
empreintes génétiques et le Code criminel

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

* Boudreau, P.C.
(or Carstairs)

Cools

Fraser

Ghitter

Johnson

Joyal, P.C.

* Lynch-Staunton
(or Kinsella)

Moore

Nolin

Pearson

Poy

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

* Boudreau, c.p.
(ou Carstairs)

Cools

Fraser

Ghitter

Johnson

Joyal, c.p.

* Lynch-Staunton
(ou Kinsella)

Moore

Nolin

Pearson

Poy

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, December 8, 1999

(6)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3:40 p.m., in room 257, East Block, the Chairman, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Cools, Fraser, Ghitter, Joyal, P.C., Milne, Moore, Pearson and Poy (9).

In attendance: Nancy Holmes and Marilyn Pilon, Research Officers, Law and Government Division, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Office of the Judge Advocate General / Operations, Department of National Defence:

Denis Couture, Lieutenant-Colonel, Director of Defence Counsel Services.

From the Office of the Judge Advocate General / Operations, Department of National Defence:

James Price, Commander, Director of Military Prosecution.

From the Canadian Forces, Department of National Defence:

Patricia Samson, Brigadier-General, Provost Marshal.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 18, 1999, the committee proceeded to study Bill S-10, An Act to amend the National Defence Act, the DNA Identification Act and the Criminal Code. (*See Issue No. 3, Wednesday, December 1, 1999 for full text of the Order of Reference.*)

The Chairman read into the record a letter from the Minister.

The witnesses made a statement and answered questions from the members of the committee.

At 4:55 p.m., the committee suspended sitting.

At 5:50 p.m., the committee resumed sitting.

At 6:26 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du comité,

Michel Patrice

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 8 décembre 1999

(6)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 40, dans la pièce 257 de l'Édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Cools, Fraser, Ghitter, Joyal, c.p., Milne, Moore, Pearson et Poy (9).

Également présentes: Nancy Holmes et Marilyn Pilon, attachées de recherche, Division du droit et du gouvernement, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du Bureau du juge-avocat général / Opérations, ministère de la Défense nationale:

Denis Couture, lieutenant-colonel, directeur du Service d'avocat de la Défense.

Du Bureau du juge-avocat général / Opérations, ministère de la Défense nationale:

James Price, commandeur, directeur des Poursuites judiciaires militaires.

Des Forces canadiennes, ministère de la Défense nationale:

Patricia Samson, brigadier général, Grand prévôt.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 18 novembre 1999, le comité entreprend l'étude du projet de loi S-10, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale, la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et le Code criminel. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule no 3 du mercredi 1er décembre 1999.*)

La présidente lit aux fins du compte rendu une lettre du ministre.

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions des membres du comité.

À 16 h 55, le comité suspend ses travaux.

À 17 h 50, le comité reprend ses travaux.

À 18 h 26, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, December 8, 1999

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-10, to amend the National Defence Act, the DNA Identification Act and the Criminal Code, met this day at 3:30 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, before we hear witnesses, I have copies of a press release that I sent out yesterday about our work on Bill C-7. Copies of that press release will be distributed.

We have received a letter from the Solicitor General, and I will read it into the record.

Dear Senator:

It was a pleasure to appear before the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs on December 1, 1999, to address Bill S-10 (An Act to amend the *National Defence Act*, the *DNA Identification Act* and the *Criminal Code*). I appreciate the excellent work this Committee has done in reviewing this legislation and the draft regulations.

I am pleased to accept the Committee's recommendation to amend the draft regulations to specify that the RCMP Commissioner's Annual Report will provide a review of DNA caselaw over the preceding year.

I would also like to provide you with a copy, in both official languages, of two government motions for consideration by the Committee at clause by clause review of Bill S-10. The motions would amend both the *National Defence Act* and the *Criminal Code* to authorize peace officers or persons acting under their direction to take fingerprints at the same time that samples of bodily substances are collected for the data bank from persons convicted of a designated offence. This amendment was recently recommended by the Federal/Provincial/Territorial Heads of Prosecution and is considered necessary for the purpose of verifying the identity of a person specified in a DNA data bank order or authorization.

I would like to thank you and the other members of the Committee for your excellent work in promptly reviewing Bill S-10.

I will read the proposed amendments into the record, too, so that senators will have them available when we are questioning the witnesses today and as they consider the bill.

That Bill S-10, in Clause 1, be amended by adding after line 19 on page 9 the following:

Fingerprints

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 8 décembre 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-10, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale, la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et le Code criminel, se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, avant d'entendre les témoins, j'ai ici des exemplaires d'un communiqué que j'ai publié hier au sujet de nos travaux sur le projet de loi C-7. On va vous en remettre copie.

Nous avons reçu une lettre du solliciteur général, dont je vais donner lecture.

Madame le sénateur,

C'est avec plaisir que j'ai comparu devant le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles le 1er décembre 1999 pour traiter du projet de loi S-10 (Loi modifiant la Loi sur la défense nationale, la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et le Code criminel). Je suis reconnaissant au comité de l'excellent travail qu'il a fait en examinant ce projet de loi et les dispositions réglementaires provisoires.

Je suis heureux d'accepter la recommandation du comité visant à modifier le projet de règlement afin qu'il précise que le rapport annuel du commissaire de la GRC doit contenir un examen des analyses génétiques menées au cours de l'année précédente.

Vous trouverez aussi ci-joint une copie, dans les deux langues officielles, de deux motions du gouvernement dont le comité pourra tenir compte lors de son étude article par article du projet de loi S-10. Les motions visent à modifier la Loi sur la défense nationale et le Code criminel de manière à autoriser les agents de la paix ou les personnes agissant sous leur autorité à prendre des empreintes digitales au même moment où des substances corporelles sont prélevées pour la banque de données sur des personnes condamnées pour une infraction désignée. Cette modification a été recommandée dernièrement par les responsables des poursuites du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires et est jugée nécessaire dans le but de vérifier l'identité d'une personne visée par une ordonnance ou une autorisation pour la banque de données génétiques.

Je tiens à vous remercier, vous et les autres membres du comité, de l'excellent travail que vous avez fait en examinant avec promptitude le projet de loi S-10.

Je vais également lire le texte des amendements proposés, afin que les sénateurs en connaissent la teneur en vue de l'audition des témoins et de l'étude du projet de loi.

Que le projet de loi S-10, à l'article 1, soit modifié par adjonction, après la ligne 22, page 9, de ce qui suit:

Prise des empreintes digitales

“(3) A peace officer, or any person acting under a peace officer’s direction, who is authorized to take samples of bodily substances from a person by an order under section 196.14 or 196.15 or an authorization under section 196.24 may take fingerprints from the person for the purpose of the *DNA Identification Act*.”

The second one is:

That Bill S-10, in Clause 19, be amended by

(a) replacing line 26 on page 18 with the following:

“19. (1) The portion of subsection 487.06(1) of”

(b) adding after line 38 on page 18 the following:

“(2) Section 487.06 of the Act is amended by adding the following after subsection (2):

Fingerprints.

(3) A peace officer, or any person acting under a peace officer’s direction, who is authorized to take samples of bodily substances from a person by an order under section 487.051 or 487.052 or an authorization under section 487.055 or 487.091 may take fingerprints from the person for the purpose of the *DNA Identification Act*.

Written copies of these amendments are being distributed.

We will hear first from Lieutenant-Colonel Couture.

Please proceed.

Lieutenant-Colonel Denis Couture, Director of Defence Counsel Services, Office of the Judge Advocate General/Operations, Department of National Defence: Honourable senators, by way of a brief introduction, I have been with the Judge Advocate General for about 23 years. I have been responsible for defence matters in the Canadian Armed Forces for about 10 years.

I am now in the newly created position of Director of Defence Counsel Services, a position that arose from Bill C-25. Honourable senators will be aware of that bill. I have been in that position for approximately 10 years. My day-to-day business consists of looking after the interests of Canadian Forces members, especially those who face disciplinary proceedings or who have involvement in investigative processes within the Canadian Forces.

I have two primary responsibilities. The first is that of advisor to individuals either in face-to-face meetings or in telephone consultations. As an example of this advisory capacity, we apprise people of their rights to counsel under section 10(b) of the Charter.

The second responsibility is the actual representative of accused persons at courts marshal as required at the appeal level, bail hearings and other similar situations that call for full representation before a court.

(3) Dans le cas de l’ordonnance visée aux articles 196.14 ou 196.15 ou de l’autorisation visée à l’article 196.24, l’agent de la paix — ou toute autre personne agissant sous son autorité — peut également, aux fins de la Loi sur l’identification par les empreintes génétiques, prendre les empreintes digitales de l’intéressé.

Le deuxième est le suivant:

Que le projet de loi S-10, à l’article 19, soit modifié:

a) par substitution, à la ligne 25, page 18, de ce qui suit:

19. (1) Le passage du paragraphe 487.06(1)

b) par adjonction, après la ligne 38, page 18, de ce qui suit:

(2) L’article 487.06 de la même loi est modifié par adjonction, après le paragraphe (2), de ce qui suit:

Prise des empreintes digitales.

(3) Dans le cas de l’ordonnance visée aux articles 487.051 ou 487.052 ou de l’autorisation délivrée au titre des articles 487.055 ou 487.091, l’agent de la paix — ou toute personne agissant sous son autorité — peut également, aux fins de la Loi sur l’identification par les empreintes génétiques, prendre les empreintes digitales de l’intéressé.

On vous distribue en ce moment même des exemplaires de ces propositions d’amendement.

Nous entendrons d’abord le lieutenant-colonel Couture.

Vous avez la parole.

Lieutenant-colonel Denis Couture, directeur du Service d’avocats de la Défense, Bureau du juge-avocat général adjoint/Opérations, ministère de la Défense nationale: Honorables sénateurs, en guise d’introduction, je signale que je travaille au Bureau du juge-avocat général depuis environ 23 ans. Je m’occupe du dossier des avocats de la défense dans les Forces armées canadiennes depuis une dizaine d’années.

J’occupe maintenant le nouveau poste de directeur du Service d’avocats de la défense, dont la création découle du projet de loi C-25. Les honorables sénateurs sont au courant de ce projet de loi. J’occupe ce poste depuis environ dix ans. Mon travail m’amène à m’occuper des intérêts des membres des Forces canadiennes, surtout ceux qui font face à des mesures disciplinaires ou qui sont visés par des enquêtes dans les Forces canadiennes.

J’ai deux fonctions principales. La première consiste à conseiller les gens lors de rencontres en tête-à-tête ou au cours de consultations téléphoniques. À titre d’exemple, nous mettons les gens au courant de leur droit de retenir les services d’un avocat aux termes du paragraphe 10b) de la Charte.

La deuxième fonction consiste à représenter les personnes accusées devant la cour martiale, le cas échéant, au niveau de l’appel, des audiences de cautionnement et d’autres situations semblables qui exigent de comparaître devant un tribunal accompagné de son avocat.

The impact of Bill S-10 on our business is that, as part of our duties, we must accommodate this new law and become fully informed and aware of the new applicable laws. This one will apply to a limited extent, based on past experience. However, other counsel and I must be aware of the provisions of Bill S-10 and govern ourselves accordingly when both advising and representing clients.

I am neither an expert in policy making nor in the drafting of legislation, but I am a courtroom lawyer and am pleased to try to help you. I am glad to see that the defence bar of the Canadian Forces was invited to this committee.

The Chairman: Have the Armed Forces any experience in using DNA as a matter of proving who committed a crime?

LCol. Couture: Not to my knowledge. I discussed this with colleagues prior to this meeting. I am not aware of any military police, either NIS or other MP, involved in such an experience. I do not recall advising anyone on this topic. For example, section 487 has been in force since 1985. During that time, I was in a position similar to that which I now hold. I have not advised anyone on such taking of samples, nor am I aware of my counsel having so advised. Therefore, our exposure has been limited. I am not competent to discuss whether our personnel have been trained. It may well be that they have.

The Chairman: I shall ask the next witness for that answer.

Senator Beaudoin: You are in the judiciary of the Armed Forces?

LCol. Couture: Although I am not a judge, I am part of the legal system as a defending officer of the court.

Senator Beaudoin: They referred to you as being involved in defence, and defence in criminal law is fundamental.

LCol. Couture: That is right.

Senator Beaudoin: You are involved in that field.

LCol. Couture: I do courts martial at criminal court or at the appeal level.

Senator Beaudoin: We have devoted a lot of time to courts martial and I think we have considerably improved the system. I am glad to see that.

What use are you making at this moment of DNA? Is it something that is entirely new, or was it used before?

LCol. Couture: To my knowledge, it was used very little. I have yet to be involved in a case where DNA has been used.

Many years ago, when I was defending a case in Germany, there was collection of samples, but that was handled by the German authorities. There was no use of DNA made at the time and, to my knowledge, none has been used in the past 10 years.

Le projet de loi S-10 a des répercussions sur nos activités en ce sens que, dans le cadre de nos fonctions, nous devons tenir compte de cette nouvelle mesure législative et être pleinement informés des nouvelles lois applicables. Celle-ci s'appliquera dans une mesure limitée, d'après l'expérience passée. Il n'en demeure pas moins que les autres avocats et moi-même devons bien connaître les dispositions du projet de loi S-10 et en tenir compte quand nous conseillons et représentons des clients.

Je ne suis pas expert dans l'élaboration des politiques ni dans la rédaction des lois, mais je suis un avocat plaçant et je me ferai un plaisir d'essayer de vous aider. Je suis heureux que l'on ait invité les avocats de la défense des Forces canadiennes à témoigner devant le comité.

La présidente: Les Forces armées ont-elles de l'expérience pour ce qui est d'utiliser l'ADN pour prouver qui a commis un crime?

Lcol Couture: Pas à ma connaissance. J'en ai discuté avec des collègues avant la réunion. Que je sache, ni le SNE ni aucun autre service de la police militaire n'en a jamais fait l'expérience. Je ne me rappelle pas avoir jamais avisé qui que ce soit sur cette question. Par exemple, l'article 487 est en vigueur depuis 1985. Pendant cette période, j'ai occupé un poste semblable à celui que j'occupe actuellement. Je n'ai jamais avisé quiconque sur le prélèvement d'échantillons, et mes avocats ne l'ont pas fait non plus à ma connaissance. Par conséquent, notre expérience en la matière est limitée. Je ne saurais dire si nos employés ont reçu la formation voulue. Il se peut fort bien qu'ils l'aient reçue.

La présidente: Je poserai la question au témoin suivant.

Le sénateur Beaudoin: Vous faites partie de la magistrature des forces armées?

Lcol Couture: Je ne suis pas juge, mais je fais partie du système juridique à titre d'officier défenseur.

Le sénateur Beaudoin: On dit ici que vous êtes avocat de la défense; or, la défense est fondamentale en droit criminel.

Lcol Couture: En effet.

Le sénateur Beaudoin: Vous travaillez dans ce domaine.

Lcol Couture: Je fais les cours martiales en tant que cours criminelles ou bien au niveau de l'appel.

Le sénateur Beaudoin: Nous avons consacré beaucoup de temps à la cour martiale et je pense que nous avons considérablement amélioré le système. Je m'en réjouis.

Quel usage faites-vous actuellement de l'ADN? Est-ce entièrement nouveau, ou bien s'en servait-on auparavant?

Lcol Couture: À ma connaissance, on s'en est très peu servi. Je n'ai encore jamais participé à une affaire dans laquelle on a utilisé l'ADN.

Il y a de nombreuses années, j'ai été avocat de la défense en Allemagne dans une affaire où il y avait eu prélèvement d'échantillons, mais ce sont les autorités allemandes qui s'en étaient occupés. On n'a pas utilisé l'ADN à ce moment-là et, à ma connaissance, on ne l'a jamais fait non plus au cours des dix dernières années.

Senator Beaudoin: To your knowledge, is your system quite secure? I refer to the DNA data and material that we have before the courts martial courts. What do you do with the exhibits? Is there a system that is provided for?

LCol. Couture: There is a system in place but not for DNA because we have not used it as such. As for the security of evidence, our court martial judges travel with court reporters, who are entrusted with the safe keeping of evidence, which, in turn, is kept in Ottawa under the jurisdiction of the judges.

Senator Beaudoin: The court is not always in Ottawa.

LCol. Couture: No.

Senator Beaudoin: It may be elsewhere, for example, in Germany.

LCol. Couture: That is correct. A court martial will generally assemble where the need arises. There might be an offence committed in Cold Lake and a subsequent trial or possibly an offence committed and a trial convened in Bosnia.

Senator Beaudoin: Do you sit there?

LCol. Couture: That is correct.

Senator Beaudoin: Are you involved in the disciplinary arena?

LCol. Couture: That is correct.

Senator Beaudoin: Is it only Canadians who may appear before the court?

LCol. Couture: Not necessarily. It is possible that a foreigner may be called as a witness. For example, if a Croatian in Bosnia or a German in Germany were to witness an incident, that person could be called either by the prosecution or the defence. However, generally the players involved would be Canadian.

Senator Beaudoin: Especially the accused.

LCol. Couture: Especially the accused.

Senator Beaudoin: You are referring to persons from other nations as being witnesses.

LCol. Couture: That is correct. We have no jurisdiction over those people.

Senator Beaudoin: You have no jurisdiction over a person who is not a Canadian soldier.

LCol. Couture: That is right.

Senator Beaudoin: You said that the DNA system is just starting at National Defence.

LCol. Couture: Amendments are being made to Bill S-10 in order that the National Defence Act be similar to that which has been proposed for the Criminal Code. Although some provision has existed since 1995 to a limited extent under section 487, I am not aware that it has been utilized much.

Le sénateur Beaudoin: À votre connaissance, votre système est-il très sûr? Je veux parler des données sur l'ADN et des échantillons qui sont présentés devant les cours martiales. Que faites-vous des pièces à conviction? Existe-t-il un système?

Lcol Couture: Il y a un système en place, mais pas pour l'ADN, parce que nous ne nous en sommes jamais servi. Pour ce qui est de la sécurité des pièces à conviction, nos juges de cours martiales se déplacent accompagnés de sténographes judiciaires, auxquelles on confie la garde des éléments de preuve, lesquels sont conservés à Ottawa, sous l'autorité des juges.

Le sénateur Beaudoin: La cour ne siège pas toujours à Ottawa.

Lcol Couture: Non.

Le sénateur Beaudoin: Elle peut siéger par exemple en Allemagne.

Lcol Couture: C'est exact. En général, une cour martiale tient audience là où le besoin s'en fait sentir. Une infraction peut être commise à Cold Lake, après quoi un procès peut avoir lieu en Bosnie, peut-être à la suite d'une infraction.

Le sénateur Beaudoin: Vous accompagnez la cour dans ses déplacements?

Lcol Couture: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Vous travaillez dans le domaine disciplinaire?

Lcol Couture: En effet.

Le sénateur Beaudoin: Est-ce que les Canadiens sont les seuls à pouvoir comparaître devant le tribunal?

Lcol Couture: Pas nécessairement. Il est possible qu'un étranger soit convoqué à titre de témoin. Par exemple, si un Croate en Bosnie ou un Allemand en Allemagne était témoin d'un incident, cette personne serait assignée à comparaître par la poursuite ou par la défense. Mais en général, tous les intéressés sont des Canadiens.

Le sénateur Beaudoin: Surtout l'accusé.

Lcol Couture: Surtout l'accusé.

Le sénateur Beaudoin: Vous avez dit que des personnes d'autres pays pouvaient comparaître à titre de témoins.

Lcol Couture: C'est juste. Nous n'avons pas juridiction sur ces gens-là.

Le sénateur Beaudoin: Vous n'avez pas juridiction sur une personne qui n'est pas un soldat canadien.

Lcol Couture: C'est exact.

Le sénateur Beaudoin: Vous avez dit que le système d'ADN vient juste d'être mis en place à la Défense nationale.

Lcol Couture: Des amendements sont apportés au projet de loi S-10 pour faire en sorte que la Loi sur la défense nationale soit semblable à ce que l'on a proposé pour le Code criminel. Une disposition d'une portée limitée existe depuis 1995 aux termes de l'article 487, mais elle n'a pas été tellement utilisée, du moins à ma connaissance.

One must understand that we deal with a limited pool of individuals. It appears that our exposure to crime is somewhat different and much more limited than in the civilian arena.

Senator Beaudoin: How many cases do you have in a year?

LCol. Couture: Over the past few years, we would have averaged 40. This year, it would be close to 50. As we speak, we probably stand at 48 cases. Those are courts martial.

Senator Beaudoin: You have two levels at first instance, namely, courts martial and appeal court?

LCol. Couture: If you are talking about types of courts martial, there are four. They are all first level, first instance, if you wish. From there, there is an appeal to the Court Marshall Appeal Court, which is composed of a number of judges appointed from the Federal Court or Superior Court of various jurisdictions. From there, should the need arise — and it has a few times over the years — there is an appeal to the Supreme Court of Canada.

Senator Moore: I wish to follow up on a question asked by Senator Beaudoin. In the event that the DNA sample is taken in a case in Bosnia, what can you tell us about the security of that sample in that forum? I can understand where, in an event or an occurrence in Canada, it would be deposited in some secure depository here. Would you use the same depository as the RCMP? What would you do in a case that takes place on foreign soil?

L Col. Couture: I have a fairly simple answer for that: I do not know. I am not aware. Presumably, this would be determined by way of regulation. I am not entirely sure. At the end of the day, however, the samples would make their way to the RCMP, under the provisions of the Criminal Code, which are parallel in the NDA.

Senator Moore: We have other witnesses to whom we can ask that question; I was just wondering if you had any information.

LCol. Couture: I could only speculate. I am sure some means could be derived. We have medical personnel, so there are various possibilities. However, I am not the one who would have formed any plans on that.

The Chairman: It may well be that court reporters are not the proper way to keep this particular kind of evidence in safekeeping.

Senator Fraser: This bill, as it applies to the military, essentially sets up a new system of records. That system will be controlled by the civilian police authorities. The DNA data bank will be controlled by the RCMP. I wonder to what extent now the military justice system is integrated with or turns to civilian records systems as it goes about its work? Will the implementation of this require a change in administration? In particular, will it require a shift in military culture to work this closely with civilians?

Il faut comprendre que nous avons affaire à un groupe restreint de personnes. Il semble que les activités criminelles soient quelque peu différentes et beaucoup plus limitées chez nous que parmi les civils.

Le sénateur Beaudoin: Combien d'affaires avez-vous par année?

Lcol Couture: Ces dernières années, nous en avons eu 40 en moyenne. Cette année, c'est plus près de 50. Je crois que nous en sommes probablement à 48 cas à ce jour. Je parle des affaires dont la cour martiale est saisie.

Le sénateur Beaudoin: Vous avez une cour de première instance, nommément la cour martiale, et aussi une cour d'appel?

Lcol Couture: En fait, il y a quatre catégories de cours martiales. Ce sont toutes des cours de premier niveau, de première instance, si vous voulez. À partir de là, on peut interjeter appel à la Cour d'appel de la cour martiale, qui est formée d'un certain nombre de juges de la Cour fédérale ou des cours supérieures de diverses instances. Ensuite, on peut faire appel devant la Cour suprême du Canada, si jamais le besoin s'en fait sentir — c'est arrivé à quelques reprises au fil des ans.

Le sénateur Moore: Je veux donner suite à une question posée par le sénateur Beaudoin. Dans l'éventualité où l'échantillon d'ADN est prélevé dans une affaire en Bosnie, que pouvez-vous nous dire au sujet de la sécurité de cet échantillon dans ce cadre? Je peux comprendre que si l'affaire a lieu au Canada, l'échantillon est déposé dans un endroit sûr ici. Utilisez-vous à cette fin le même service que la GRC? Que feriez-vous dans le cas d'une affaire qui aurait lieu en terre étrangère?

Lcol Couture: J'ai une réponse assez simple à cela: je l'ignore. Je ne sais pas. Je suppose que ce serait établi par règlement. Je n'en suis pas sûr. Au bout du compte, les échantillons aboutiraient toutefois à la GRC, aux termes des dispositions du Code criminel, qui sont parallèles à celles de la LDN.

Le sénateur Moore: Nous avons d'autres témoins à qui nous pouvons poser cette question, je me demandais seulement si vous pouviez nous donner ce renseignement.

Lcol Couture: Je ne peux que faire des conjectures. Je suis certain que l'on pourrait établir une méthode quelconque. Nous avons du personnel médical, ce qui ouvre diverses possibilités. Toutefois, ce n'est pas moi qui serait chargé de m'en occuper.

La présidente: Peut-être bien qu'il ne convient pas de confier la garde de ce type particulier d'éléments de preuve aux sténographes judiciaires.

Le sénateur Fraser: Ce projet de loi, dans la mesure où il s'applique aux militaires, établit essentiellement le nouveau système de tenue de dossiers. Ce système sera administré par les autorités de la police civile. La banque de données génétiques sera administrée par la GRC. Je me demande dans quelle mesure le système de justice militaire est intégré ou fait appel aux dossiers civils pour mener à bien ses affaires? La mise en œuvre de cette mesure exigera-t-elle un changement administratif? En particulier, cela exigera-t-il que les militaires modifient leur culture pour collaborer aussi étroitement avec des civils?

LCol. Couture: Commander Price is responsible for prosecution. He currently liaises with civilian authorities, who can be prosecutors, Crown attorneys, or civilian police. I am aware at this time of extensive liaison between the legal departments of the military, provincial, and federal authorities. Also, there is liaison with the police, to a certain extent.

Concerning what is required, I am not quite comfortable to say. Commander Price could tell you. However, I do not foresee that as being much of a problem. I know there is an exchange of information.

Senator Fraser: Records can also be useful for the defence. We know, for example, that the highest profile cases relating to DNA in Canada have involved acquittals — indeed, the overturns of earlier guilty verdicts that turned out to be wrong verdicts.

Do you foresee the use or the exploration of this tool becoming a regular part when you are defending serious cases?

LCol. Couture: Absolutely. To that extent, disclosure laws that apply to civilian criminal trials apply equally in the military. As defence counsel, we would have access to that information. I believe it is provided for somewhere in there that, for example, independent analysis could be made of the sample by the accused person. We, as counsel, would be involved in that.

With respect to access and news from the defence point of view, we would be in exactly the same position as any civilian counsel involved in a high profile civilian criminal trial.

Senator Fraser: You said that there has not been a case where DNA has been part of the evidence in your experience in the military system.

LCol. Couture: That is correct.

Senator Fraser: Are you aware of any cases where a defendant may have sought the use of DNA evidence, as we have seen in the civilian cases to which I was referring?

LCol. Couture: No. I cannot think, for example, of a case similar to the *Milgaard* case or other such cases. Such cases were not in existence in the military. Those are extreme cases. Nor am I aware of any situation in which, for example, someone would approach the defence bar and say, "I have this piece of evidence which could be helpful." No such thing has happened.

Senator Fraser: In other words, you are not aware that there have been any events that might be perceived as miscarriages of justice because of the denial of a DNA test?

LCol. Couture: No. In my experience, either with respect to use or misuse of DNA, there has been no case.

Lcol Couture: Le Commander Price est responsable de la poursuite. Il fait actuellement la liaison avec les autorités civiles, c'est-à-dire les procureurs, les avocats de la poursuite ou la police civile. Je sais qu'il existe actuellement des rapports étroits entre les services juridiques des forces armées, des provinces et du fédéral. De plus, il y a une liaison avec la police, dans une certaine mesure.

Quant à savoir ce qui sera nécessaire, je ne me sens pas vraiment qualifié pour le dire. Mais je n'entrevois pas vraiment de problème de ce côté. Je sais qu'il y a échange de renseignements.

Le sénateur Fraser: Les dossiers peuvent aussi être utiles pour la défense. Nous savons par exemple que les affaires les plus médiatisées et mettant en cause l'ADN au Canada se sont terminées par des acquittements; en fait, on avait invalidé les verdicts de culpabilité rendus antérieurement et qui s'étaient révélés faux.

Entrevoyez-vous la possibilité que cet outil soit utilisé régulièrement quand vous défendez des clients impliqués dans des affaires graves?

Lcol Couture: Absolument. Dans cette mesure, la législation sur la divulgation qui s'applique aux procès criminels civils s'applique également dans le domaine militaire. En tant qu'avocat de la défense, nous avons accès à cette information. Je crois que la mesure à l'étude stipule quelque part que, par exemple, l'on pourrait faire faire une analyse indépendante de l'échantillon de la personne accusée. En tant qu'avocat, nous aurions cette possibilité.

Pour ce qui est de l'accès à l'information du point de vue de la défense, nous serons exactement dans la même position que tout avocat civil qui défend un accusé dans un procès criminel très médiatisé.

Le sénateur Fraser: Vous avez dit qu'à votre connaissance, l'ADN n'a jamais été invoquée en preuve dans une seule affaire dans le système militaire.

Lcol Couture: En effet.

Le sénateur Fraser: Êtes-vous au courant de cas quelconques où un intimé peut avoir cherché à présenter un échantillon d'ADN en preuve, comme on l'a vu dans les affaires civiles auxquelles j'ai fait allusion?

Lcol Couture: Non. Je ne vois aucune affaire semblable à l'affaire *Milgaard*, par exemple. Il n'y a pas eu d'affaire de ce genre dans les forces armées. Ce sont des cas extrêmes. Je n'ai jamais entendu parler non plus d'une affaire où, par exemple, quelqu'un communiquerait avec la défense pour dire: «J'ai ici un élément de preuve qui pourrait être utile». Rien de tel n'est jamais arrivé.

Le sénateur Fraser: Autrement dit, vous n'êtes au courant d'aucune affaire qui pourrait être perçue comme un déni de justice parce que l'on aurait refusé le test de l'ADN?

Lcol Couture: Non. À ma connaissance, il n'y a eu aucune affaire faisant intervenir l'ADN, judicieusement ou non.

There was only that case I referred to earlier — it was a few years back — where they contemplated using it, but the tests were never completed.

Senator Joyal: I apologize to the witness, Madam Chairman, but I wish to point out something.

When I arrived at the meeting, I read the letter that the minister forwarded to you, Madam Chairman, following his testimony to this committee. I notice a major omission between the French and English version at paragraph 2 of the letter. In the English text, which seems to be very close to the point that we raised here — and I was one of the senators who raised it at our previous meeting — it states:

I am pleased to accept the Committee's recommendation to amend the draft regulations to specify that the RCMP Commissioner's Annual Report will provide a review of the DNA caselaw over the preceding year.

That is a very important point. However, the French text states:

[Translation]

Je suis heureux d'accepter la recommandation du comité visant à modifier le projet de règlement afin qu'il précise que le rapport annuel du commissaire de la GRC doit contenir un examen des analyses génétiques menées au cours de l'année précédente.

It is not a review of the DNA analysis, but a review of the identification.

[English]

I think we should contact the minister's office, to have the translation matter settled, because this is very important. It is a fundamental issue that we have raised and the minister has agreed to amend the regulations. The letter should reflect his intentions.

Senator Fraser: Just on a point of clarification. I suspect that the intended version is the English one. The commitment that the officials made here was in reference to case law. I do not think we will find ourselves with a problem here.

The Chairman: I read the English version into the record. We will get a clarification in writing about the French version.

Senator Joyal: I would be grateful to you, Madam Chairman.

The Chairman: This bill will authorize DNA testing of persons convicted of primary offences as well as, perhaps, secondary offences. Some of the secondary offences include striking a superior officer, striking a subordinate, and handling of dangerous substances. In your view, are these appropriate offences for inclusion in the DNA data bank?

Le seul cas dont j'ai eu connaissance est celui dont j'ai parlé tout à l'heure. C'était il y a quelques années; on avait envisagé d'y avoir recours, mais les tests n'ont jamais été complétés.

Le sénateur Joyal: Je m'excuse auprès du témoin, madame la présidente, mais je voudrais signaler quelque chose.

Quand je suis arrivé à la réunion, j'ai lu la lettre que le ministre vous a envoyée, madame la présidente, à la suite de son témoignage devant le comité. Je constate une importante différence entre les versions française et anglaise, au paragraphe 2 de la lettre. Dans le texte anglais, qui semble toucher de très près le point que nous avons soulevé ici même — j'ai été l'un des sénateurs qui ont soulevé la question à notre dernière réunion — on lit ceci:

I am pleased to accept the Committee's recommendation to amend the draft regulations to specify that the RCMP Commissioner's Annual Report will provide a review of the DNA caselaw over the preceding year.

C'est un point très important. Par contre, la version française dit ceci:

[Français]

Je suis heureux d'accepter la recommandation du comité visant à modifier le projet de règlement afin qu'il précise que le rapport annuel du commissaire de la GRC doit contenir un examen des analyses génétiques menées au cours de l'année précédente.

Il ne s'agit pas d'un examen des analyses, mais d'un examen des causes impliquant la prise d'empreintes génétiques.

[Traduction]

Je pense que nous devrions communiquer avec le bureau du ministre pour tirer au clair ce petit problème de traduction, car c'est très important. C'est une question fondamentale que nous avons soulevée et le ministre a accepté de modifier le règlement. La lettre devrait refléter ses intentions.

Le sénateur Fraser: Je voudrais apporter une précision. Je soupçonne que c'est la version anglaise qui est la bonne. L'engagement que les fonctionnaires ont pris ici même portait sur la jurisprudence. Je ne crois pas que cela nous posera de problème.

La présidente: C'est le texte de la version anglaise que j'ai lu et qui est consigné au compte rendu. Nous obtiendrons des éclaircissements par écrit au sujet de la version française.

Le sénateur Joyal: Je vous en serais reconnaissant, madame la présidente.

La présidente: Ce projet de loi autorisera le prélèvement d'échantillons en vue de l'analyse génétique de personnes reconnues coupables d'infractions primaires et aussi, peut-être, d'infractions secondaires. Les infractions secondaires comprennent notamment les actes de violence envers un supérieur, les mauvais traitements imposés à un subalterne et la négligence dans la manutention de matières dangereuses. À votre avis, convient-il que ces infractions débouchent sur l'inclusion dans la banque de données génétiques?

LCol. Couture: I have reviewed them carefully and have compared them to those provided for in the Criminal Code. The stated intent is that, beyond those Criminal Code offences that can be captured under section 130 of the National Defence Act, there are others of the same quality. I have reviewed them carefully. In my view, they are reasonable. They belong to the same league, in if I may use the expression, as those referred to as secondary offences.

I saw in some literature somewhere the offence of 107(a) summarized as "endangering an aircraft" — which is an improper summary. The actual offence in 107(a) deals with endangering a person on an aircraft. That was the necessary connection that had escaped me. If you ever run across this short form, it is not quite accurate. However, subject to that comment, I am of the view that they belong to the same category of offences provided for in the Criminal Code.

The Chairman: Striking a superior officer?

LCol. Couture: It would equate to assault.

The Chairman: Are there any others that you believe should be added?

LCol. Couture: Frankly, I have never conducted a review with a view to adding offences. However, in all seriousness, I am quite familiar with the various offences under DNA. It looks to me as if it is an accurate reflection. When one accepts the principle of primary, secondary, and so on, I believe it is a fair equation.

Senator Joyal: I have two questions following up from previous questions. On your question, Madam Chairman, I wonder if the witness would be in a position to inform us how many cases, from the overall number of cases that are dealt with by the military justice, according to the definition of the offence that is contained in the legislation, would be the object of a DNA sample. In other words, of the classification of offences that are normally proceeded with under military justice, how many are, in fact, submitted to DNA samples? That information would assist us to determine if this is important in terms of change in their procedure.

My second question follows up on a question by Senator Moore with respect to the security of the DNA sample. I understand that the witness is probably not in a position to answer fully; however, we should not leave the point in the air. I wonder if the committee could look into which witness it could ask to come here to inform us of the sampling being taken abroad and stored. We know that arms are sometimes seized abroad, and they are lost or stolen, especially when there are casualties in a war. The issue of the security of DNA needs to be addressed. We cannot avoid it any longer; we must follow-up on it.

The Chairman: It is important. The Provost Marshall is appearing before us today at six o'clock. I apologize to senators that it will not be before six o'clock. Surely, she will be able to

Lcol Couture: Je les ai examinées attentivement et les ai comparées à celles prévues au Code criminel. L'intention déclarée est que, en plus des infractions prévues au Code criminel et qui sont visées par l'article 130 de la Loi sur la défense nationale, il y a d'autres infractions qui sont d'égale gravité. J'ai examiné attentivement cette liste. À mon avis, c'est raisonnable. Ce sont des infractions qui sont dans la même ligue, si je peux me permettre cette expression, que celles qui sont qualifiées d'infractions secondaires.

J'ai lu quelque part que l'infraction aux termes de l'alinéa 107a) consiste à «mettre en danger un aéronef», ce qui n'est pas une bonne description. En fait, l'infraction aux termes de l'alinéa 107a) consiste à mettre en danger une personne à bord d'un aéronef. C'est le lien nécessaire qui m'avait échappé. Si jamais vous voyez cette description abrégée de cette disposition, sachez qu'elle n'est pas tout à fait exacte. Toutefois, à cette réserve près, je suis d'avis que ces infractions sont dans la même catégorie que celles prévues dans le Code criminel.

La présidente: Violence envers un supérieur?

Lcol Couture: C'est l'équivalent des voies de fait.

La présidente: Faudrait-il en ajouter d'autres, à votre avis?

Lcol Couture: Franchement, je n'ai jamais examiné la question dans l'optique d'ajouter des infractions. Je dirais toutefois, très sérieusement, que je connais très bien les diverses infractions pouvant donner lieu à l'analyse génétique. Je trouve que cela correspond bien. Dès que l'on accepte le principe des infractions primaires, secondaires, et cetera, je crois que c'est un équivalent juste.

Le sénateur Joyal: J'ai deux questions découlant de questions précédentes. Pour donner suite à votre question, madame la présidente, je me demande si le témoin peut nous dire combien de cas, du nombre total de cas qui passent par la justice militaire, d'après la définition de l'infraction qui figure dans ce projet de loi, feraient l'objet d'un prélèvement d'échantillon d'ADN. Autrement dit, de toutes les catégories d'infractions qui font normalement l'objet d'une procédure dans le système de justice militaire, combien donnent effectivement lieu au prélèvement d'échantillons d'ADN? Ce renseignement nous aiderait à jauger l'importance de cette mesure en termes de changement à la procédure.

Ma deuxième question fait suite à une question posée par le sénateur Moore au sujet de la sécurité de l'échantillon d'ADN. Je comprends que le témoin n'est probablement pas en mesure d'y répondre pleinement, ce qui ne veut pas dire que nous devrions laisser la question en suspens. Je me demande si le comité pourrait voir quel témoin pourrait être convoqué devant nous pour nous dire ce qu'il en est de l'échantillon prélevé à l'étranger et entreposé. Nous savons que des armes sont parfois saisies à l'étranger et sont ensuite perdues ou volées, surtout lorsqu'il y a des victimes en temps de guerre. Il faut se pencher sur la question de la sécurité de l'échantillon d'ADN. On ne peut plus éluder la question, il faut aller au fond des choses.

La présidente: C'est important. Le Grand prévôt comparait devant nous aujourd'hui à 18 heures. Je m'excuse auprès des sénateurs, mais elle ne pourra pas venir avant 18 heures. Elle

answer some of these questions. She will be the person, presumably, who will set up the system.

LCol. Couture: When I said I did not know, I meant that I did not know what procedures have been put in place. It is a police matter, an investigative procedure.

Concerning your first question, I am aware that Commander McGuire has provided information to this committee — I believe he has, anyway — regarding cases of primary designated offences between 1995 and 1997. Commander McGuire is responsible for military justice, so he would be in a good position to know. I would, too, had I made the research.

There were two cases of sexual exploitation, and there were eight cases of sexual assault. In secondary designated offences, there were two cases of an indecent act, and eight common assault cases.

There was an instance of someone being charged with both a primary and secondary designated offence. The case has only been included under primary designated offence.

The Chairman: There were 20 cases, unless we are getting an update.

LCol. Couture: That is correct — over the three-year period of 1995, 1996, and 1997. I may have said two-year period; I apologize for that.

I should like to add that those relate to only cases that would have qualified. They have met the burden.

I can attest that, for those cases, while it is difficult to second-guess, so many would have qualified for exemption, but it is hard to say.

The Chairman: So it is a maximum of 20 over three years.

LCol. Couture: According to those figures, which do sound quite realistic to me, being close to the scene.

Senator Ghitter: My first question was just answered and I thank you for that.

My second question arises more from my lack of understanding as to how military courts work and where the judges reside. Are they basically stationed in and work out of Ottawa, or are they spread throughout the country?

LCol. Couture: At present — and I am not aware of any plans to change this — there are three judges, all of whom are Governor-in-Council appointments. They reside in Ottawa, but they do travel from place to place as required. A judge may be in Halifax one week for a trial, and come home for a weekend; and then he might be in Bosnia the week after or two weeks after, or he might take a case in Ottawa.

Senator Ghitter: If a situation arose in Bosnia where the application of this legislation were to be undertaken and a warrant

pourra certainement répondre à certaines de ces questions. On suppose que c'est elle qui sera chargée de mettre le système sur pied.

Lcol Couture: Quand j'ai dit que je ne le savais pas, je voulais dire que je ne savais pas quelles procédures ont été mises en place. C'est une question de police, une procédure d'enquête.

Pour revenir à votre première question, je sais que le commander McGuire a fourni des renseignements au comité — en tout cas, je crois qu'il l'a fait — au sujet des affaires d'infractions primaires désignées entre 1995 et 1997. Le commander McGuire est responsable de la justice militaire et il est donc bien placé pour être au courant de la question. Je le serais aussi si j'avais fait la recherche.

Il y a deux cas d'exploitation sexuelle et huit cas d'agressions sexuelles. Pour les infractions secondaires désignées, il y a eu deux cas d'action indécente, et huit cas de voies de fait simples.

Dans un cas, une personne a été accusée à la fois d'une infraction primaire et d'une infraction secondaire désignée. L'affaire a été rangée seulement dans la catégorie des infractions primaires désignées.

La présidente: Il y a donc eu 20 cas, à moins que d'autres ne viennent s'y ajouter.

Lcol Couture: C'est bien cela — sur la période de trois ans comprenant les années 1995, 1996 et 1997. J'ai peut-être dit une période de deux ans; je m'en excuse.

Je voudrais ajouter que cela s'applique seulement aux affaires qui auraient été admissibles, qui respectent le critère établi.

Je peux affirmer que, de ces affaires, un certain nombre — bien qu'il soit difficile de faire des conjectures — auraient fait l'objet d'une exemption, mais c'est difficile à dire.

La présidente: Nous avons donc au maximum 20 cas sur trois ans.

Lcol Couture: Oui, d'après ces chiffres qui me semblent très réalistes, et je suis la situation de près.

Le sénateur Ghitter: On vient de répondre à la première question que je voulais poser, et je vous en remercie.

Ma deuxième question découle en fait de mon ignorance, car j'ignore comment fonctionnent les tribunaux militaires et où résident les juges. Sont-ils en poste à Ottawa, d'où ils rayonnent, ou bien sont-ils répartis un peu partout au pays?

Lcol Couture: À l'heure actuelle — que je sache, on ne prévoit pas de changement à cet égard — il y a trois juges, tous nommés par décret du conseil. Ils habitent à Ottawa, mais se déplacent selon les besoins. Un juge peut se trouver à Halifax pendant une semaine pour présider un procès, après quoi il rentre à la maison pour une fin de semaine avant de repartir pour la Bosnie pour une semaine ou deux, ou bien il peut entendre une affaire à Ottawa.

Le sénateur Ghitter: S'il surgissait en Bosnie une situation donnant lieu à l'application de cette mesure et si l'on demandait

was requested to take the evidence, and the judge was in Canada, how would you deal with that procedurally?

LCol. Couture: What you are raising is a matter of jurisdiction. I believe one of the reasons to have similar provisions in the National Defence Act is that provincial court judges, for example, do not have extraterritorial jurisdiction, unlike in certain Criminal Code matters. I believe there is such a thing as territorial limitation. Under this bill, the judges would have jurisdiction over the member even overseas, and it would be the military judges that would authorize the warrant.

Senator Ghitter: Could the application for the warrant be done by telephone? The judge would not have to travel to Bosnia just for the warrant, would he?

LCol. Couture: It could be done by telephone, or by fax telecommunication, as is referred to in the code and in the act. Presumably it could be *viva voce*, if the investigator were in Canada, before returning or deploying. There are a number of scenarios that are possible, but the military judge would have that extraterritorial jurisdiction that is lacking to the provincial court judge.

Senator Ghitter: All military judges have legal training? They are lawyers?

LCol. Couture: Yes.

The Chairman: Are there any further questions of this witness?

As there are not, I thank you for your testimony today.

Our next witness is Commander James Price.

Commander James Price, Deputy Director of Military Prosecution, Office of the Deputy Judge Advocate General/Operations, Department of National Defence: Honourable senators, I should like to give you a little history about my directorate, which really officially began business on September 1, 1999. Our directorate was established by Bill C-25.

Prior to September 1, the convening of courts and the prosecution of courts martial was within the hands of the chain of command. Senior officers in the chain of command convened courts and technically oversaw the prosecution of individuals. Bill C-25 changed all that as of September 1. Now, charges to be heard by courts martial are preferred by the Directorate of Military Prosecutions, and the conduct of courts martial is entirely within our hands.

We have changed almost 180 degrees, in the sense that we now have a referral process and the chain of command makes recommendations to us as to what we should do with the charges they send to us. Although we have the final prosecutorial discretion to proceed or not in a particular case, we, of course, pay close attention to what the chain of command is recommending to

alors un mandat pour prélever un échantillon, et si le juge se trouvait au Canada, comment ferait-on sur le plan de la procédure?

Lcol Couture: Vous soulevez une question de juridiction. Je pense que l'une des raisons pour lesquelles on cherche à établir des dispositions semblables dans la Loi sur la défense nationale est que les juges de cour provinciale, par exemple, n'ont pas de juridiction extraterritoriale, contrairement à ce qui se passe dans le cas de certaines affaires aux termes du Code criminel. Je crois que le problème des limites territoriales peut se poser. Aux termes de ce projet de loi, les juges auraient juridiction sur le soldat même à l'étranger et ce sont les juges militaires qui autoriseraient le mandat.

Le sénateur Ghitter: La demande de mandat pourrait-elle se faire par téléphone? Le juge n'aurait pas besoin d'aller en Bosnie simplement pour le mandat, n'est-ce pas?

Lcol Couture: Cela pourrait se faire par téléphone ou par télécopieur, comme il est précisé dans le code et dans la loi. On peut supposer que cela se ferait de vive voix, si l'enquêteur se trouvait au Canada, avant qu'il ne retourne à l'étranger ou qu'il y soit envoyé. On peut imaginer un certain nombre de scénarios, mais le juge militaire aurait cette juridiction extraterritoriale qui n'est pas conférée au juge d'une cour provinciale.

Le sénateur Ghitter: Tous les juges militaires ont une formation juridique? Ce sont des avocats?

Lcol Couture: Oui.

La présidente: A-t-on d'autres questions à poser à ce témoin?

Comme il n'y en a pas, je vous remercie pour votre témoignage d'aujourd'hui.

Notre témoin suivant est le commandeur James Price.

Le commandeur James Price, directeur adjoint des poursuites judiciaires militaires, Bureau du juge-avocat général adjoint/Opérations, ministère de la Défense nationale: Honorables sénateurs, je voudrais vous faire un bref historique de ma direction, qui est entrée en activité seulement le 1er septembre 1999. Notre direction a été créée par le projet de loi C-25.

Avant le 1^{er} septembre, la convocation des cours martiales relevait de la chaîne de commandement. Les officiers supérieurs de la chaîne de commandement convoquaient les tribunaux et supervisaient techniquement les poursuites intentées contre des personnes. Le projet de loi C-25 a changé tout cela le 1er septembre, date à compter de laquelle les accusations devant être entendues par la cour martiale sont portées par la Direction des poursuites judiciaires militaires et la cour martiale relève entièrement de nous.

Nous avons donc fait un virage de quasiment 180 degrés, en ce sens que nous avons maintenant un processus de renvoi et la chaîne de commandement nous fait des recommandations sur les suites que nous devrions donner aux accusations qu'on nous envoie. Bien que nous ayons le dernier mot dans la décision d'intenter des poursuites dans un cas donné, nous prenons bien sûr

us, because, after all, our object is to advance and preserve the discipline in the Canadian Forces.

Our prosecutorial service consists of 10 regular force lawyers and four reservists. We are geographically deployed. We have a regional prosecutor in Halifax, one in Valcartier, one in Edmonton, and two in Ottawa, plus a few spares in Ottawa. The reason we are in the locations I just mentioned is that we wanted to be co-located with the National Investigation Service. You may know that that service is, in effect, the detective branch of the military police. They are different from other military police in the sense that they report centrally to the Provost Marshal and, secondly, that, unlike other military police, they have the ability to lay charges, which they have had since September 1997.

Apart from being prosecutors, we are the legal advisors to the National Investigation Service. They typically consults us on issues of warrants, for example. Also, we have a pre-charge screening process in place. They are required to submit to us charges that they propose to lay and to get an opinion from us as to whether the evidence is such that they can formulate a belief that an offence has been committed. That responsibility vis-à-vis the NIS is an important one for us as prosecutors, because they are a fledgling service themselves, having been set up pursuant to Mr. Justice Dickson's report, as our service was.

With respect to my involvement in the DNA data bank bill, I have been involved for some months with an interjurisdictional committee. Mr. Zigayer has been chairing the committee, which is composed of representatives from each province and from interested federal departments. I am a member of that group. We have telephone conferences about once every month or two.

We are looking at guidelines to establish prosecutorial policies regarding the data bank. On occasion, we would seek an order for a secondary designated offence, for example. Mr. Zigayer is leading the group and we have various people in the group who have volunteered to produce papers and so forth. Like the other jurisdictions, ultimately we will have a policy as to how we deal with the data bank issue. As much as we can, we intend to parallel other jurisdictions.

Senator Beaudoin: I have two questions. The first is on the Dickson report, and the second is on the different levels in the military courts.

Some time ago, several witnesses appeared before us and talked about the Dickson report and its recommendations for the military system in Canada. Do I understand that nearly everything advocated by former Chief Justice Dickson has been implemented?

Cdr. Price: To my knowledge, virtually every recommendation has been.

Senator Beaudoin: It is a very good report. You say, generally speaking, that it has been implemented.

très au sérieux les recommandations qui émanent de la chaîne de commandement, car notre objectif, après tout, est de faire régner la discipline dans les Forces canadiennes.

Notre service des poursuites comprend dix avocats de la force régulière et quatre réservistes. Nous avons un procureur régional à Halifax, un à Valcartier, un à Edmonton et deux à Ottawa, plus quelques remplaçants à Ottawa. La raison pour laquelle nous sommes aux endroits que je viens d'énumérer, c'est que nous voulions partager les locaux du Service national des enquêtes. Vous savez peut-être que ce service est en fait le service des enquêtes de la police militaire. Les membres de ce service sont différents du reste de la police militaire en ce sens qu'ils relèvent directement du Grand prévôt et, deuxièmement, contrairement aux autres agents de police militaire, ils sont habilités à porter des accusations, pouvoir qu'ils possèdent depuis septembre 1997.

En plus d'être des procureurs, nous sommes les conseillers juridiques du Service national des enquêtes. Ces derniers nous consultent habituellement au sujet des mandats, par exemple. Nous avons aussi mis en place un processus d'examen préalable à l'accusation. Ils sont tenus de nous soumettre les accusations qu'ils se proposent de porter et d'obtenir notre avis au moment de déterminer si la preuve peut étayer la conviction qu'une infraction a été commise. Cette responsabilité envers le SNE est importante pour nous en tant que procureurs, parce qu'ils sont eux-mêmes un service novice, ayant été créé dans la foulée du rapport de M. le juge Dickson, tout comme c'est le cas de notre service.

Pour ce qui est de ma participation au projet de loi sur la banque de données génétiques, je fais partie depuis quelques mois d'un comité mixte. M. Zigayer préside ce comité, qui est formé de représentants de chaque province et des ministères fédéraux intéressés. Je suis membre de ce groupe. Nous avons des conférences téléphoniques à peu près chaque mois ou tous les deux mois.

Nous examinons des lignes directrices en vue d'établir des politiques relatives aux poursuites éventuelles mettant en cause la banque de données génétiques. À l'occasion, nous chercherions à obtenir une ordonnance pour une infraction secondaire désignée, par exemple. M. Zigayer dirige le groupe, qui comprend aussi diverses personnes qui ont accepté de rédiger bénévolement des documents, etc. À l'instar des autres juridictions, nous nous doterons d'une politique sur l'utilisation de la banque de données. Dans la mesure du possible, nous avons l'intention d'établir un système parallèle à celui qui existe dans d'autres ressorts.

Le sénateur Beaudoin: J'ai deux questions. La première porte sur le rapport Dickson et la deuxième, sur les différents niveaux des cours militaires.

Il y a quelque temps, plusieurs témoins ont comparu devant nous et nous ont parlé du rapport Dickson et de ses recommandations sur le système militaire au Canada. Dois-je comprendre que presque tout ce que préconisait l'ancien juge en chef Dickson a été réalisé?

Cdr Price: À ma connaissance, presque toutes les recommandations ont été mises en oeuvre.

Le sénateur Beaudoin: C'est un très bon rapport. Vous dites que, de façon générale, il a été mis en oeuvre.

Cdr. Price: Yes.

Senator Beaudoin: I asked Mr. Couture how many levels you have in the military justice system. I remember that he said that there is an appeal to the Supreme Court of Canada. Is it direct? You have the first level, the Court of Appeal, and then do you appeal directly to the Supreme Court or the Federal Court?

Cdr. Price: Yes, and Colonel Couture was speaking from recent experience because he was just there and won. We have a Court Martial Appeal Court, and either we the prosecution or an accused or convicted person can appeal to the Court Martial Appeal Court. It is made up of federally appointed judges from both the Federal Court and provincial supreme courts. There is an appeal from that court to the Supreme Court of Canada. When there is a dissent, as there was in the case in which Colonel Couture was involved, there is an appeal as of right to the Supreme Court of Canada.

Senator Beaudoin: The first court of appeal is not the Supreme Court but rather a civilian court.

Cdr. Price: It is a court that is established in our statute, the National Defence Act, but the judges of that court are federally appointed judges drawn from the Federal Court on an ad hoc basis and drawn from provincial supreme courts. They ordinarily sit in the Federal Court, trial division or appeal division. Mr. Justice Strayer can call together a quorum of three judges to hear our appeals. There is a pool of 52 or 53 judges.

Senator Beaudoin: From that level, they go to the Supreme Court of Canada.

Cdr. Price: That is correct.

Senator Beaudoin: Leave must be granted to go to the Supreme Court of Canada.

Cdr. Price: No, there is an appeal as of right if there is a dissent by one of the three judges.

Senator Beaudoin: If there is a dissent in the court of appeal, they may appeal directly to the Supreme Court without leave?

Cdr. Price: Yes, that is the current system.

Senator Cools: How many cases does the Court Martial Appeal Court, of which Mr. Justice Strayer is chief, hear per year?

Cdr. Price: I would say 20 to 25, which is quite a few considering the number of courts martial we have, which are 50 this year. I am guessing that we have probably had close to 20 appeals.

Senator Cools: Is that number up from previous years? It seems to me that, the last time I looked at this, we had a bill before us creating a new position and making the chief justice of the court martial court a member of the judicial council. It was

Cdr Price: Oui.

Le sénateur Beaudoin: J'ai demandé à M. Couture combien de niveaux il y a dans le système judiciaire militaire. Je me rappelle qu'il a dit que l'on peut faire appel à la Cour suprême du Canada. Est-ce direct? Il y a le premier niveau, puis la cour d'appel, et ensuite on en appelle directement à la Cour suprême ou à la Cour fédérale?

Cdr Price: Oui, et le colonel Couture se fondait sur une expérience récente puisqu'il vient de plaider devant la Cour suprême où il a eu gain de cause. Nous avons une Cour d'appel de la cour martiale et nous, la poursuite, ou bien une personne accusée ou reconnue coupable peut interjeter appel devant la Cour d'appel de la cour martiale. Elle est généralement formée de juges de ressort fédéral siégeant à la Cour fédérale et aux cours suprêmes des provinces. On peut interjeter appel des décisions de cette cour d'appel en s'adressant à la Cour suprême du Canada. En cas de dissidence, comme c'était le cas dans l'affaire dont s'occupait le colonel Couture, on a le droit d'en appeler directement à la Cour suprême du Canada.

Le sénateur Beaudoin: La première cour d'appel n'est pas la Cour suprême, mais plutôt une cour civile.

Cdr Price: C'est une cour qui est établie dans la loi qui nous régit, la Loi sur la défense nationale, mais les juges de cette cour sont des juges nommés par le fédéral tirés de la Cour fédérale de façon ponctuelle et aussi des cours suprêmes provinciales. Ils siègent habituellement à la Cour fédérale, soit à la Division de première instance, soit à la Division d'appel. Le juge Strayer peut convoquer un quorum de trois juges pour entendre nos appels. Il choisit parmi un groupe de 52 ou 53 juges.

Le sénateur Beaudoin: Après cette instance, on s'adresse à la Cour suprême du Canada.

Cdr Price: C'est exact.

Le sénateur Beaudoin: Il faut obtenir l'autorisation pour en appeler à la Cour suprême du Canada.

Cdr Price: Non, le droit d'appel est automatique si l'un des trois juges est dissident.

Le sénateur Beaudoin: S'il y a dissidence à la cour d'appel, on peut en appeler directement à la Cour suprême, sans autorisation?

Cdr Price: Selon le système actuel, oui.

Le sénateur Cools: Combien d'affaires la Cour d'appel de la cour martiale, dont M. le juge Strayer est le chef, entend-elle par année?

Cdr Price: Je dirais entre 20 et 25, ce qui est très peu, compte tenu du nombre de cours martiales; il y en a eu 50 cette année. Je crois que nous avons probablement eu près d'une vingtaine d'appels.

Le sénateur Cools: Ce nombre est-il en hausse par rapport aux années précédentes? Il me semble que la dernière fois que j'ai examiné la question, nous étions saisis d'un projet de loi visant à créer un nouveau poste et à faire du juge en chef de la cour

very complicated. It seems to me that, at that time, we were told that there were eight or ten a year. It was a single-digit number.

Cdr. Price: I suspect the number is going up. One of the changes that has been made with the defence team that Colonel Couture had is that they now take cases to the Court Martial Appeal Court on behalf of accused people. It used to be that people convicted at Court Martial and who wished to go to the Court Martial Appeal Court had to fund their own lawyer. The defence team that Colonel Couture is involved with has now expanded so that servicemen can actually get a lawyer free of cost to take their case to the appeal court.

Senator Cools: I am surprised it has not gone beyond 20.

Mr. Chairman, the notice for the meeting today indicated that we would hear witnesses from the "Deputy Judge Advocate," and I have been racking my brains trying to determine what the "Deputy Judge Advocate" is. Our noble and kind researcher clarified that there is a mistake, that the notice should say "the Office of the Judge Advocate."

The Chairman: We had the word "deputy" in the wrong spot.

Senator Cools: I have a few questions about the constitutional relationship between the Judge Advocate and the Attorney General of Canada. What is that relationship?

Cdr. Price: Senator, I do not believe there is a relationship.

Senator Cools: I can assure you there is a relationship.

Cdr. Price: He is an Order-in-Council appointee. The Judge Advocate General reports to the Minister of National Defence. In a sense, he is kind of the attorney general of our military justice system.

Senator Cools: My understanding is that he is not a "kind of the attorney general." I understand that the position of the Judge Advocate is the attorney general for the military. If you are not sure, you can send the information back. However, my understanding is that the Judge Advocate is one of the law officers of the Crown, along with the Attorney General and the Solicitor General. I am curious how it works these days.

Cdr. Price: Perhaps one way to describe his position is as attorney general, in the sense that he superintends the military justice system, but that descriptive is not used in the National Defence Act.

Senator Cools: It is almost a piece of constitutional history. The terms are no longer used, so obviously, in the fights that go on for terrain in this business, the Attorney General has emerged as superior. My ancient understanding of the constitutional relationship in respect of the exercise of prosecutorial discretion is that the Judge Advocate and I think the Provost Marshall were also law officers of the Crown.

martiale un membre du conseil de la magistrature. C'était très compliqué. Il me semble qu'à ce moment-là, on nous a dit qu'il y en avait huit ou dix par année. C'était moins de dix.

Cdr Price: Je soupçonne que le nombre augmente. L'un des changements qui ont été apportés à l'équipe d'avocats de la défense dirigée par le colonel Couture est que ceux-ci interjettent maintenant appel devant la Cour d'appel de la cour martiale au nom des personnes accusées. Auparavant, les gens reconnus coupables devant la cour martiale et qui souhaitaient s'adresser à la Cour d'appel de la cour martiale devaient payer eux-mêmes leur avocat. L'équipe d'avocats de la défense dirigée par le colonel Couture a maintenant été renforcée, de sorte que les militaires peuvent obtenir gratuitement les services d'un avocat pour porter leur cause en appel.

Le sénateur Cools: Je m'étonne qu'il n'y en ait pas plus que 20.

Madame la présidente, la convocation de la réunion d'aujourd'hui indiquait que nous devons entendre des témoins du juge-avocat général adjoint, et je me suis gratté la tête en me demandant ce que pouvait bien être le «juge-avocat général adjoint». Notre aimable recherchiste a précisé que c'est une erreur, que l'avis devrait plutôt dire le «bureau du juge-avocat général».

La présidente: Nous avons mis le mot «adjoint» au mauvais endroit.

Le sénateur Cools: J'ai quelques questions au sujet des relations constitutionnelles entre le juge-avocat et le procureur général du Canada. Quelles sont ces relations?

Cdr Price: Madame le sénateur, je ne crois pas qu'il y en ait.

Le sénateur Cools: Je peux vous assurer qu'il y a une relation.

Cdr Price: Il est nommé par décret du Conseil. Le juge-avocat général relève du ministre de la Défense nationale. En un sens, il est comme qui dirait le procureur général de notre système judiciaire militaire.

Le sénateur Cools: D'après moi, il n'est pas «comme qui dirait le procureur général». Sauf erreur, le juge-avocat est bel et bien le procureur général des militaires. Si vous n'en êtes pas certain, vous pouvez nous faire parvenir des renseignements. Mais si je ne me trompe pas, le juge-avocat est bel et bien l'un des avocats de la Couronne, parallèlement au procureur général et au solliciteur général. Je suis curieuse de savoir comment ça fonctionne maintenant.

Cdr Price: C'est peut-être une façon de décrire son poste, de dire qu'il est procureur général, en ce sens qu'il supervise le système judiciaire militaire, mais cette description n'est pas utilisée dans la Loi sur la défense nationale.

Le sénateur Cools: Cela remonte presque aux origines de la Constitution. Les termes ne sont plus utilisés, et il est donc évident que le procureur général est sorti vainqueur des luttes de pouvoir qui se livrent dans ce domaine. D'après ce que je sais de l'histoire des relations constitutionnelles pour ce qui est de l'exercice du pouvoir discrétionnaire d'intenter des poursuites, le juge-avocat et, sauf erreur, le Grand prévôt, étaient autrefois des agents de la Couronne au même titre que les autres.

Cdr. Price: I do not have the historical background to assist you as to where the term "Judge Advocate General" originated. Certainly, it is in use in other countries. As you say, there is probably a fascinating background.

Currently, our act says that he superintends the military justice system. In terms of his relationship with us, the prosecutors, he can give us direction in individual cases, but that direction must be made in public.

Senator Cools: For example, if there were an individual military person who was being prosecuted and about whom the Judge Advocate was exercising the prosecutorial discretion to prosecute, and for whatever set of other reasons the Attorney General of Canada were to believe that that prosecution should not proceed, which opinion would prevail? Such a consideration would come in if cases of enormous notoriety were to happen or in cases of enormous national security considerations. I am curious which opinion would prevail.

Cdr. Price: I am not sure the Attorney General of Canada has a direct relationship with the Judge Advocate General. Certainly, he could go to the Minister of National Defence in some extreme case, if we were doing something that was conceived to be terrible. He could conceivably at least ask the Judge Advocate General to instruct us, the prosecutors, not to proceed in a particular case. That can be done; however, it must be made public.

Senator Cools: My understanding is that the opinion of the Judge Advocate General would prevail. It is an interesting point.

The Chairman: It may be of interest to you, Senator Cools, but we went into quite a bit of the history of the Office of the Judge Advocate General when we were studying Bill C-25. It might be of interest to you to read some of the transcripts.

Senator Cools: I am quite new to this committee. Someone has just handed me a copy of Bill C-25, which amended the National Defence Act. Section 9.2(1) says clearly that the Judge Advocate General has superintendence of the administration of military justice in the Canadian Forces. Therefore, it is in the statute. It is quite clear which opinion would prevail.

Senator Fraser: Commander Price, I should like to ask you the same kind of question I asked your colleague in terms of present practice, culture and habits. Is it now a somewhat comfortable matter of your services practice to deal with the civilian records system for fingerprints or criminal records or for whatever?

Cdr. Price: It is not. One of the initiatives we have under way right now is to amend the Identification of Criminals Act. This would allow for offences under military law to be entered into the CPIC system, which they are not currently and ought to be, in my opinion, in certain cases. That is something we have been lacking and are moving to fix.

Cdr. Price: Je n'ai pas les connaissances historiques qui me permettraient de vous dire quelle est l'origine du titre «juge-avocat général». Il est certain que cette fonction existe également dans d'autres pays. Comme vous le dites, les origines de tout cela sont probablement fascinantes.

À l'heure actuelle, notre loi stipule qu'il supervise le système judiciaire militaire. Quant à ses relations avec nous, les procureurs, il peut nous guider dans des affaires individuelles, mais les conseils qu'il nous donne doivent être rendus publics.

Le sénateur Cools: Par exemple, si le juge-avocat exerce son pouvoir discrétionnaire de poursuivre et décide d'intenter des poursuites contre un militaire, et si, pour quelque raison que ce soit, le procureur général du Canada décide qu'il n'y a pas lieu d'intenter des poursuites, quelle opinion l'emporterait? La question se poserait dans des affaires faisant l'objet d'une très grande notoriété ou bien mettant en cause des considérations de sécurité nationale de la plus haute importance. Je suis curieuse de voir quelle opinion l'emporterait.

Cdr. Price: Je ne suis pas certain que le procureur général du Canada a des liens directs avec le juge-avocat général. Chose certaine, il pourrait s'adresser au ministre de la Défense nationale dans certains cas extrêmes, si l'on avait le sentiment que nous étions en train de commettre une grave erreur. Il pourrait sans doute tout au moins demander au juge-avocat général de nous donner l'ordre à nous, les procureurs, de ne pas intenter de poursuites dans une affaire en particulier. Cela peut se faire; l'avis doit toutefois être rendu public.

Le sénateur Cools: D'après moi, l'opinion du juge-avocat général l'emporterait. C'est un point intéressant.

La présidente: C'est peut-être intéressant pour vous, sénateur Cools, mais nous avons consacré pas mal de temps à l'histoire du bureau du juge-avocat général quand nous avons étudié le projet de loi C-25. Je vous invite donc à lire le compte rendu de nos délibérations à ce sujet.

Le sénateur Cools: Je suis tout à fait nouvelle à ce comité. Quelqu'un vient de me remettre copie du projet de loi C-25, qui modifiait la Loi sur la défense nationale. Le paragraphe 9.2(1) dit clairement que le juge-avocat général exerce son autorité sur tout ce qui touche à l'administration de la justice militaire au sein des Forces canadiennes. C'est donc dans la loi. On voit très clairement quelle opinion l'emporterait.

Le sénateur Fraser: Commander Price, je voudrais vous poser une question semblable à celle que j'ai posée à votre collègue, au sujet de la culture, des pratiques et des habitudes actuelles. Est-on maintenant raisonnablement habitués dans vos services à traiter avec le système des dossiers civils pour les empreintes digitales ou les casiers judiciaires ou quoi que ce soit?

Cdr. Price: Non. L'une des initiatives que nous avons prises et qui est actuellement en cours vise à modifier la Loi sur l'identification des criminels. Cela permettrait d'inscrire les infractions aux lois militaires dans le système CIPC, car elles ne le sont pas actuellement et devraient l'être, à mon avis, dans certains cas. C'est une lacune qui nous nuit et à laquelle nous allons remédier.

Senator Fraser: Would it work in reverse as well — that is, that someone who has committed a military offence will not fall between the cracks once they are out in civilian life?

Cdr. Price: Correct.

Senator Fraser: What about someone who committed a civilian offence and, so to speak, fled into the military? Would you automatically go to CPIC to do a search?

Cdr. Price: Yes.

Senator Fraser: You can do that and you do that?

Cdr. Price: Yes.

Senator Fraser: Do you expect the addition of the DNA data bank to be a useful tool? I understand that not many cases come along; however, in those that do, do you foresee making much use of this?

Cdr. Price: It is very useful that we have access to it and that offenders, where appropriate, have DNA samples deposited into the bank. We are capable of trying serious offences within the military. For those who fall within the category of primary offence, and perhaps some from the secondary category as well, it is right and appropriate that they be included.

Senator Fraser: Are you comfortable with the list of primary and secondary offences? Are there any that you think should be added or subtracted?

Cdr. Price: No. I have looked at the list and it seems complete. We have covered those kinds of offences in our system that are analogous to the list set out in the Criminal Code.

Senator Fraser: In answer to an earlier question, the suggestion was that striking a superior or, I suppose, striking a subordinate would be roughly equivalent to assault. I assume that the reason it is in here is that if you strike a superior you are tried under that military article rather than just the general assault category?

Cdr. Price: Correct. It is a more serious offence to strike a superior than simple assault within our context. If a private struck an officer, we would typically charge the private with striking a superior, but it is an assault as well.

Senator Fraser: There was some discussion earlier of how far the Code of Service Discipline jurisdiction runs. What about the case of civilian employees abroad who work for the Canadian Armed Forces but who are not Canadians?

Cdr. Price: We would not have jurisdiction over those people.

Senator Fraser: Therefore, if one of them runs amuck in the office and kills someone it is the local force that would have jurisdiction?

Cdr. Price: Yes.

Le sénateur Fraser: Cela fonctionnerait-il également dans l'autre sens, c'est-à-dire que quelqu'un qui a commis une infraction militaire ne réussirait pas à se faufiler une fois revenu à la vie civile?

Cdr Price: En effet.

Le sénateur Fraser: Et si quelqu'un, après avoir commis une infraction civile, s'enfuyait, pour ainsi dire, dans les forces armées? Iriez-vous automatiquement faire une recherche dans le CIPC?

Cdr Price: Oui.

Le sénateur Fraser: Vous pouvez le faire et vous le faites?

Cdr Price: Oui.

Le sénateur Fraser: Vous attendez-vous à ce que l'ajout de la banque de données génétiques soit un outil utile? Je sais bien que les cas ne sont pas nombreux, mais le cas échéant, prévoyez-vous utiliser beaucoup cet outil?

Cdr Price: C'est très utile d'y avoir accès et que des échantillons de l'ADN des délinquants soient déposés dans la banque, dans les cas pertinents. Nous sommes capables de mener des procès sur des infractions graves dans les forces armées. Pour la catégorie des infractions primaires, et peut-être aussi pour certaines infractions secondaires, il est tout à fait justifié de les inclure dans la banque de données.

Le sénateur Fraser: Êtes-vous satisfait de la liste des infractions primaires et secondaires? Y en a-t-il qui devraient à votre avis être ajoutées ou retranchées?

Cdr Price: Non. J'ai examiné la liste et elle me semble complète. Nous avons prévu toutes les infractions dans notre système qui sont analogues à celles prévues dans le Code criminel.

Le sénateur Fraser: En réponse à une question antérieure, on a laissé entendre que le fait de frapper un supérieur ou, je le suppose, un subordonné, serait à peu près l'équivalent des voies de fait. Je suppose que la raison pour laquelle cette infraction figure dans la liste, c'est que quelqu'un qui frapperait un supérieur serait poursuivi aux termes de cet article militaire plutôt qu'au titre de la catégorie générale des voies de fait?

Cdr Price: C'est bien cela. Dans notre contexte, frapper un supérieur est plus grave qu'une simple infraction de voies de fait. Si un simple soldat frappe un officier, il est habituellement accusé de violence envers un supérieur, mais c'est aussi une infraction de voies de fait.

Le sénateur Fraser: On a discuté tout à l'heure de l'étendue de la juridiction du Code de discipline militaire. Qu'en est-il des employés civils à l'étranger qui travaillent pour les Forces armées canadiennes mais qui ne sont pas canadiens?

Cdr Price: Nous n'avons pas juridiction sur ces gens-là.

Le sénateur Fraser: Par conséquent, si l'un de ces employés devenait fou furieux et tuait quelqu'un au bureau, c'est la police locale qui serait saisie de l'affaire?

Cdr Price: Oui.

Senator Fraser: You would cooperate, I presume, with records and such?

Cdr. Price: Yes.

Senator Cools: May I just clarify in regard to Bill C-25, which was passed some months back by this committee. I referred earlier to section 9.2(1).

Section 9.1 of the National Defence Act — a section that was enacted as a result of Bill C-25, clearly says that:

The Judge Advocate General acts as legal adviser to the Governor General, the Minister, the Department and the Canadian Forces in matters relating to the military.

It also says clearly that the law officer of the Crown in respect of the military is the Judge Advocate General.

Senator Pearson: My question follows up on Senator Fraser's questions. I am interested in this because Canadian soldiers serve overseas; therefore, this brings in an entirely different dimension than if we are looking at the law in Canada. Among those dimensions are our armed services operating under UN control and so on.

I am curious as to how your jurisdiction applies. You have, for example, striking an officer. I suppose that refers to a superior officer, for example. This is an officer of another country.

Cdr. Price: Yes.

Senator Pearson: It must get very complicated.

Cdr. Price: That might just be simple assault, but it would be an aggravating factor that it was an officer of another country.

Senator Pearson: I see. Therefore, it is the crime that is being charged and not the person against whom the crime is committed?

Cdr. Price: Yes, however, it would depend. If one of our soldiers struck an officer of another country, we could still charge the soldier with simple assault.

Senator Pearson: I wish to refer to the case where some peacekeeping soldiers have been engaged in the sexual abuse of children in places where they have served. I am not saying Canadians have done this, but it is always a potential because we know other countries have been involved in situations in Mozambique and so on. How would we operate in those kinds of cases? Again, the person who is the victim is not a national of Canada and the country in which it is taking place is not Canada.

Cdr. Price: We still have jurisdiction over the soldier, and the Criminal Code still applies to the soldier. A breach of the Criminal Code is a service offence through section 130 of the National Defence Act. We would certainly pursue an individual who committed an act like that.

Le sénateur Fraser: Je suppose que vous apporteriez votre collaboration en fournissant les dossiers et autres renseignements?

Cdr Price: Oui.

Le sénateur Cools: Je voudrais apporter une précision au sujet du projet de loi C-25, qui a été adopté par le comité il y a quelques mois. J'ai cité tout à l'heure le paragraphe 9.2(1).

L'article 9.1 de la Loi sur la défense nationale, qui a été ajouté à la loi en conséquence du projet de loi C-25, stipule clairement que:

Le juge-avocat général agit à titre de conseiller juridique du gouverneur général, du ministre, du ministère et des Forces canadiennes pour les questions de droit militaire.

Par ailleurs, la loi stipule aussi clairement que le juge-avocat général exerce son autorité sur tout ce qui touche à l'administration de la justice militaire.

Le sénateur Pearson: Ma question fait suite aux questions posées par le sénateur Fraser. Je m'intéresse à cette question parce que des soldats canadiens sont en poste à l'étranger; par conséquent, cela introduit une dimension complètement différente, par rapport à la législation canadienne. Cette dimension comprend notamment nos soldats qui sont en poste sous l'égide de l'ONU, et cetera.

Je suis curieuse de savoir comment votre juridiction s'applique. Prenons par exemple l'infraction de violence envers un supérieur. Supposons que l'infraction soit commise contre un officier supérieur d'un autre pays.

Cdr Price: Oui.

Le sénateur Pearson: Cela doit devenir très compliqué.

Cdr Price: Ce pourraient être des voies de fait simples, mais s'il s'agissait d'un officier d'un autre pays, ce pourrait être une circonstance aggravante.

Le sénateur Pearson: Je vois. C'est donc le crime qui détermine les poursuites, et non pas la personne contre laquelle le crime a été commis?

Cdr Price: Oui, mais ça dépend. Si l'un de nos soldats frappe un officier d'un autre pays, nous pourrions quand même porter contre lui des accusations de voies de fait simples.

Le sénateur Pearson: Je me reporte maintenant à l'affaire dans laquelle des soldats de maintien de la paix se sont livrés à des sévices sexuels contre des enfants dans le pays où ils étaient en poste. Je ne dis pas que des Canadiens ont fait cela, mais c'est toujours une possibilité, car nous savons que d'autres pays ont connu cette situation, notamment le Mozambique. Que ferions-nous en pareil cas? Là encore, la victime n'est pas citoyen canadien et le pays dans lequel l'infraction est perpétrée n'est pas le Canada.

Cdr Price: Nous avons quand même juridiction sur le soldat, et le Code criminel s'applique quand même à ce soldat. Une infraction au Code criminel est une infraction d'ordre militaire aux termes de l'article 130 de la Loi sur la défense nationale. Nous intenterions certainement des poursuites contre une personne qui aurait commis un acte pareil.

Senator Pearson: In that case, would you require the cooperation of the country where the incident had taken place?

Cdr. Price: We might. I am prosecuting a case next month in Germany and some Belgian nationals are witnesses. I have no way of compelling these witnesses to attend, other than to ask them in the interests of justice to attend our tribunal. I believe they will attend, but that sometimes is a difficulty overseas.

Senator Pearson: If a Canadian soldier, or a member of the Armed Forces, is on leave somewhere and commits a crime, how would that work? I am thinking of the issues around sex tourism, where people go off on rest and recreation so to speak.

Cdr. Price: If it is in the operating area we would probably go after the individual because he is on leave and because he is in an area of operations. However, it would depend. If a soldier from Canada went to Hawaii on leave, obviously there is no military nexus. We do not have a particular interest in what a soldier does as a private citizen in the community; therefore, we probably would not assume jurisdiction in that kind of case.

Senator Pearson: It applies only when he is in an official capacity?

Cdr. Price: Yes, and it applies when he is in theatre.

Senator Ghitter: Commander, for my own curiosity, what investigations are made of an individual who applies to go into the military? Do you check an individual's criminal record, as a matter of course?

Cdr. Price: I believe so. The Provost Marshal can tell you for sure, but it is my understanding that every applicant is checked on CPIC.

Senator Ghitter: Do you know if fingerprinting is done?

Cdr. Price: Fingerprints are taken but not for the purposes of CPIC. They are taken for our own purposes. We do not enter records onto CPIC when someone joins, but we do check the CPIC to see if they have a record.

Senator Ghitter: Fingerprints are taken but not used for any purpose?

Cdr. Price: We store them for DND's own internal purposes. We are not permitted to use them for criminal identification purposes.

Senator Ghitter: If a criminal charge arose within the military, you would not use those initial application fingerprints to eliminate suspects?

Cdr. Price: No. It is a matter of privacy. The prints were not taken for the purpose of criminal records.

Le sénateur Pearson: En pareil cas, auriez-vous besoin de la collaboration du pays où l'incident a eu lieu?

Cdr. Price: C'est possible. Je dirige la poursuite le mois prochain en Allemagne dans une affaire où des ressortissants belges sont témoins. Je n'ai aucun moyen de forcer ces témoins à comparaître, je ne peux que leur demander dans l'intérêt de la justice d'être présents à notre audience. Je crois qu'ils seront présents, mais c'est parfois une difficulté à l'étranger.

Le sénateur Pearson: Si un soldat canadien, ou un membre des Forces canadiennes est en congé quelque part et commet un crime, que se passe-t-il alors? Je songe notamment au tourisme sexuel, lorsque des soldats en congé cherchent à se divertir, si l'on peut dire.

Cdr. Price: Si l'affaire a lieu dans le théâtre d'opération, nous intenterons probablement des poursuites contre la personne en cause, parce qu'il est en congé et parce qu'il se trouve dans le théâtre d'opération. Mais cela dépend. Si un soldat du Canada se rend à Hawaii pendant qu'il est en congé, il n'y évidemment aucun lien militaire. Nous ne nous intéressons pas spécifiquement à ce qu'un soldat fait à titre de simple citoyen dans la collectivité; par conséquent, nous n'interviendrons probablement pas dans une affaire de ce genre.

Le sénateur Pearson: Cela s'applique seulement pendant que le soldat est en service?

Cdr. Price: Oui, et cela s'applique quand il se trouve dans le théâtre d'opération.

Le sénateur Ghitter: Commander, simple curiosité, quelle enquête fait-on à l'égard d'une personne qui demande à entrer dans les forces armées? Vérifiez-vous automatiquement si la personne a un casier judiciaire?

Cdr. Price: Je crois que oui. Le Grand prévôt pourra vous le dire avec plus d'assurance, mais je crois savoir que chaque candidat fait l'objet d'une vérification au CIPC.

Le sénateur Ghitter: Savez-vous si on prend ses empreintes digitales?

Cdr. Price: On prend les empreintes digitales, mais pas aux fins du CIPC. Nous les prenons à nos propres fins. Nous ne faisons pas d'inscription au CIPC quand quelqu'un entre dans les forces, mais nous faisons une vérification au CIPC pour voir si la personne a un casier judiciaire.

Le sénateur Ghitter: On prend les empreintes digitales, mais on ne s'en sert absolument pas?

Cdr. Price: Nous les versons au dossier interne du MDN. Nous n'avons pas le droit de nous en servir aux fins de l'identification des criminels.

Le sénateur Ghitter: Si un acte criminel est perpétré dans les forces, vous n'utilisez pas ses empreintes digitales prélevées au moment de la demande initiale pour éliminer les suspects?

Cdr. Price: Non. C'est une question de respect de la vie privée. Ces empreintes n'ont pas été prises aux fins des dossiers criminels.

Senator Ghitter: Is it because they would not be admissible in court, or you just do not do it?

Cdr. Price: We just do not do it. We could not get at them short of a search warrant. We typically do not go after fingerprints that have been taken for National Defence purposes.

Senator Ghitter: Have you ever considered taking DNA samples in the same fashion?

Cdr. Price: We have not done so thus far. Frankly, I do not foresee us taking DNA from every applicant in the military. That has never occurred to me.

The Chairman: It could be a rather expensive proposition.

Senator Poy: Commander, if a Canadian soldier who is a peacekeeper under the UN umbrella commits a crime in another country, could he or she be prosecuted under this proposed legislation, or would another law apply? Does the UN have laws that might apply?

Cdr. Price: No, the National Defence Act would apply.

The Chairman: Does the National Defence Act apply to all Canadian soldiers whether they are serving under the United Nations' aegis or as part of our own Armed Forces and no matter in what location?

Cdr. Price: Yes. In most theatres, we have "status of forces" agreements to permit us to take jurisdiction over the individual, no matter what crime was committed. If a crime is committed against society, such as an assault on a private citizen of that country, for example, we would most probably take jurisdiction.

The Chairman: To be absolutely clear, following on Senator Fraser's question, there will be an exchange of DNA information between the RCMP, the civilian data bank, and military police, if and when it is needed. If a soldier is charged with something in your jurisdiction, then you will take a DNA sample if it is relevant and share that information with the civilian police. You may then find out if the soldier has a civilian record.

Cdr. Price: Certainly. If it is appropriate, a DNA warrant would be sought and checked against the DNA data bank.

The Chairman: We now have before us Brigadier-General Patricia Samson, who was before this committee on the last bill and who did an excellent job of presenting her evidence, the Provost Marshal.

Brigadier-General Patricia Samson, Provost Marshal, Canadian Forces, Department of National Defence: Thank you for the opportunity to be here today. I am the Canadian Forces Provost Marshal. My role is to make a law enforcement, police and security policy, to have command and control of the Canadian

Le sénateur Ghitter: Est-ce parce qu'elles ne seraient pas admissibles en cour, ou bien vous abstenez-vous simplement de le faire?

Cdr Price: Nous ne le faisons pas, point. Nous ne pouvons pas les consulter, à moins d'avoir un mandat de perquisition. Habituellement, nous n'essayons même pas de vérifier les empreintes digitales qui ont été prises pour les fins de la Défense nationale.

Le sénateur Ghitter: Avez-vous déjà envisagé de prélever des échantillons d'ADN de la même manière?

Cdr Price: Nous ne l'avons pas fait jusqu'à maintenant. Franchement, je n'entrevois pas que l'on prélève de l'ADN de tous ceux qui demandent à entrer dans les forces. Je n'ai jamais envisagé cette possibilité.

La présidente: Cela pourrait être assez coûteux.

Le sénateur Poy: Commander, si un soldat canadien qui sert dans une mission de maintien de la paix sous l'égide de l'ONU commet un crime dans un autre pays, pourrait-il être poursuivi aux termes de cette loi proposée, ou bien une autre loi s'appliquera-t-elle? L'ONU a-t-elle des lois qui pourraient s'appliquer?

Cdr Price: Non, c'est la Loi sur la défense nationale qui s'appliquerait.

La présidente: La Loi sur la défense nationale s'applique-t-elle à tous les soldats canadiens, peu importe qu'ils servent sous l'égide de l'ONU ou comme membres de nos propres forces armées, et peu importe à quel endroit?

Cdr Price: Oui. Dans la plupart des théâtres d'opération, nous avons des conventions sur le statut des forces qui nous permettent d'assumer la juridiction sur la personne en cause, peu importe quel crime a été commis. Si un crime est commis contre la société, par exemple des voies de fait sur un simple citoyen de ce pays, nous assumerons fort probablement la juridiction.

La présidente: Pour tirer les choses au clair, suite à la question du sénateur Fraser, il y aura échange de renseignements génétiques entre la GRC, la banque de données civile et la police militaire, le cas échéant et selon les besoins. Si un soldat est accusé d'une infraction qui relève de votre juridiction, alors vous prélèverez un échantillon d'ADN, le cas échéant, et communiquerez les renseignements ainsi obtenus à la police civile. Vous pouvez alors savoir si le soldat a un dossier au civil.

Cdr Price: Certainement. Le cas échéant, nous chercherons à obtenir un mandat pour le prélèvement d'ADN et ferons une vérification dans la banque de données génétiques.

La présidente: Nous accueillons maintenant le brigadier général Patricia Samson, qui a déjà comparu devant le comité au sujet du dernier projet de loi et qui avait fait une excellente présentation. Elle a le titre de Grand prévôt.

Le brigadier général Patricia Samson, Grand prévôt, Forces canadiennes, ministère de la Défense nationale: Je vous remercie de me donner l'occasion de témoigner aujourd'hui. Je suis le Grand prévôt des Forces canadiennes. Mon rôle consiste à appliquer la loi, les politiques en matière de police et de sécurité,

Forces National Investigation Service, and to provide oversight to ensure military policing, training, selection and professional standards are met.

Given my role, I am especially pleased to be here to talk about Bill S-10, and I would propose to highlight some issues within the bill as they relate to the military police. I will try to confine my remarks to approximately five minutes.

As you well know, in recent years, the role of the military police and the structure of the military police organization has been reviewed and revamped in order to restore confidence in the competence of the military police. One of the key areas that has undergone great change is investigation and the conduct of these. In particular, the investigative training provided to military police persons stresses the importance of establishing links amongst the various facets of crime scene, victim, physical evidence, and the suspect.

One of the most fundamental assumptions of any investigation is that an offender at the scene of a crime may have left behind some physical evidence. To assist investigators, tools are provided to enable them to do their job. One of these tools is the use of the genetic fingerprint or DNA evidence.

DNA, or profiling, though it is relatively new to policing, with it first being used in 1985 in England, has grown tremendously over the years throughout the world. This also includes use by the military police. The military police have obtained and used DNA warrants on two occasions. The first, in 1996, as it relates to a sexual assault; and once again, about a month ago, in connection to an arson. It is stressed that both of these cases happened here in Canada and we went to civilian judges in accordance with the procedures set out in the Criminal Code.

If cases similar to this happen in Kosovo or Bosnia or any other theatre of operations, and in some locations in Canada involving personnel subject to the Code of Service Discipline, the military police would be hard-pressed to find someone who could issue a warrant for DNA printing. Bill S-10 provides the military police, especially those in theatres of operations, with the same investigative capability that is available to all the other policemen and women in Canada and will go far to enhance their ability to solve crimes.

Given the distances that the military police are separated from military judges, the inclusion of tele-warrants in Bill S-10, at clause 196(13), will further enhance the investigator's ability to do his things or her job.

Bill S-10 also enables the Canadian Forces to bank DNA information on conviction. This is important not only for the Canadian forces but also for the protection of the rest of Canadians. The information in the bank will not only assist the military police in the identification of persons who have

d'exercer le commandement et le contrôle du Service national des enquêtes des Forces canadiennes et de superviser les activités de la police militaire pour m'assurer que tous les critères sont respectés en ce qui a trait à la formation, au choix des candidats et au professionnalisme.

Compte tenu de mon rôle, je suis particulièrement contente d'être ici pour discuter du projet de loi S-10 et je me propose de passer en revue certains aspects du projet de loi qui ont trait à la police militaire. Je vais essayer de me limiter à environ cinq minutes.

Comme vous le savez, ces dernières années, le rôle de la police militaire et la structure de l'organisation policière militaire ont été examinés en profondeur et remaniés afin de rétablir la confiance en la compétence de la police militaire. L'un des principaux domaines qui ont été modifiés en profondeur est celui des enquêtes et de la tenue des enquêtes. En particulier, la formation donnée aux agents de la police militaire dans le domaine des enquêtes fait ressortir l'importance d'établir des liens entre les divers éléments: les lieux du crime, la victime, la preuve matérielle et le suspect.

L'une des hypothèses les plus fondamentales dans toute enquête est que le criminel peut avoir laissé derrière lui certains éléments de preuve matériels sur les lieux du crime. Pour aider les enquêteurs, on leur donne des outils pour faire leur travail. L'un de ces outils est l'utilisation des empreintes génétiques.

Le profil d'identification génétique, bien qu'il soit relativement nouveau dans le domaine policier, puisqu'il a été utilisé pour la première fois en Angleterre en 1985, s'est répandu de façon extrêmement rapide partout dans le monde, et a aussi été utilisé par la police militaire. En effet, la police militaire a obtenu et utilisé des mandats d'identification génétique à deux reprises. La première fois en 1996 dans une affaire d'agression sexuelle; et la deuxième fois, il y a à peu près un mois, dans une affaire d'incendie criminel. Ces deux affaires ont eu lieu ici au Canada et nous nous sommes adressés au juge civil, conformément aux procédures établies dans le Code criminel.

Si des cas semblables avaient lieu au Kosovo ou en Bosnie ou dans d'autres théâtres d'opération, et même dans certains endroits au Canada mettant en cause des personnes assujetties au Code de discipline militaire, la police militaire aurait de la difficulté à trouver quelqu'un qui délivrerait un mandat permettant d'obtenir les empreintes génétiques. Le projet de loi S-10 donne à la police militaire, surtout dans les théâtres d'opération, les mêmes capacités en matière d'enquête que possèdent tous les autres agents de police au Canada, ce qui aidera grandement la police militaire à résoudre les affaires criminelles.

Étant donné que la police militaire peut se trouver très éloignée des juges militaires, l'inclusion des télémandats dans le projet de loi S-10, à l'article 196.13, renforcera encore davantage la capacité de l'enquêteur de faire son travail.

Le projet de loi S-10 permet aussi aux Forces canadiennes de verser dans une banque de données les renseignements génétiques au moment de la condamnation. C'est important non seulement pour les Forces canadiennes, mais aussi pour la protection des autres Canadiens. Les renseignements versés dans la banque non

committed designated offences but will help other police services as well. I am sure you appreciate that not everyone who is in the military stays in the military until their very last breath. They do get out and get into other walks of life, and they do come under the jurisdiction of other civilian police forces. That information is important.

If a warrant is obtained, or if the court directs on conviction that a DNA sample be obtained, the same procedures and processes put in place for other civilian agencies will be followed by the military police.

As a matter of fact, a member of my staff participated today and is a member of a working group with the members of other police forces to discuss the implementation, procedures and processes. The procedures the military police will use will be exactly the same as our civilian counterparts. If the process is abused, we will also be subject to the same penalties that they face.

Ultimately, the changes I have mentioned will not only enhance military policing but will indicate to the Canadian public that the military police can avail themselves of the same investigative tools as the other police forces. As we grow and come into our own, the issue of credibility is key to our success.

Senator Beaudoin: To what extent is your system different from the system of the RCMP? My impression is that it is generally similar. However, you referred to the civilian system and to the military system. Are there any differences if you compare your military system to the civilian system, as far as the DNA is concerned, such as the application, the security? Are you following the same lines as the Royal Canadian Mounted Police?

BGen. Samson: We are following the same line as the RCMP and every other police force in Canada.

Senator Beaudoin: Every other police force does the same thing?

BGen. Samson: Every police force may tweak them somewhat, but we must follow the same ones. My people are trained the same way the RCMP are trained. They take practically the same courses. Sometimes they go to the same places. They must follow the same processes and procedures because, when they get to court, they will be questioned the same way the RCMP or the Ottawa Carleton police are questioned. We follow a similar pattern; it is parallel.

Senator Beaudoin: Is it parallel?

BGen. Samson: Absolutely.

Senator Beaudoin: We have established in this committee in part, at least, the military court system, courts martial. The courts have stated that there is such a thing as a parallel system of justice which is the military system, or the court-martial system, and it is a bit different, but it offers the same protection. There is the same independence of the judiciary in your system as we have in the civilian system.

seulement aideront la police militaire à identifier les personnes qui ont commis des infractions désignées, mais aideront aussi les autres corps policiers. Vous vous rendez certainement compte que les militaires ne restent pas tous dans les forces armées jusqu'à leur dernier souffle. Ils en sortent et mènent ensuite une autre vie et relèvent par la suite des autres services de police civils. Ce renseignement est important.

Si un mandat est obtenu, ou si la cour ordonne au moment de la condamnation le prélèvement d'un échantillon d'ADN, les mêmes procédures et processus établis pour les autres organismes civils seront suivis par la police militaire.

En fait, un membre de mon personnel a participé aujourd'hui à une réunion d'un groupe de travail dont il fait partie, aux côtés des membres d'autres corps de police, pour discuter de la mise en œuvre, des procédures et des processus. La police militaire appliquera exactement les mêmes procédures que nos homologues civils. Si le processus donne lieu à des abus, nous serons aussi passibles des mêmes pénalités que ces derniers.

En fin de compte, les changements que j'ai mentionnés non seulement renforceront la police militaire, mais indiqueront au public canadien que la police militaire peut se prévaloir des mêmes outils d'enquête que les autres services de police. Au moment où nous atteignons une certaine maturité et indépendance, la crédibilité est la clé de notre succès.

Le sénateur Beaudoin: Dans quelle mesure votre système est-il différent du système de la GRC? J'ai l'impression que les deux sont semblables. Vous avez pourtant fait allusion au système civil et au système militaire. Y a-t-il des différences, si vous comparez votre système militaire au système civil, pour ce qui est de l'ADN, par exemple en ce qui a trait aux procédures d'application, à la sécurité? Suivez-vous les mêmes procédures que la Gendarmerie royale du Canada?

Bgén Samson: Nous suivons la même procédure que la GRC et que tout autre corps policier au Canada.

Le sénateur Beaudoin: Tous les autres corps policiers font la même chose?

Bgén Samson: Chaque service de police peut infléchir quelque peu les règles, mais nous devons suivre les mêmes règles. Mes agents reçoivent exactement la même formation que ceux de la GRC. Ils suivent pratiquement les mêmes cours. Ils vont parfois aux mêmes endroits. Ils doivent suivre les mêmes processus et procédures parce que, quand ils témoignent devant le tribunal, ils sont interrogés de la même façon que le sont les agents de la GRC ou de la police d'Ottawa-Carleton. Nous suivons donc les mêmes règles; les deux systèmes sont parallèles.

Le sénateur Beaudoin: Ils sont parallèles?

Bgén Samson: Absolument.

Le sénateur Beaudoin: Nous avons établi, en partie à notre comité, le système judiciaire militaire, la cour martiale. Les tribunaux ont déclaré qu'il existe un système judiciaire parallèle que l'on appelle le système militaire, ou le système de la cour martiale, lequel est quelque peu différent, mais offre la même protection. L'indépendance du judiciaire est la même dans votre système que dans le système civil.

I understand that, for the application of criminal law or the National Defence Act, you are following, generally speaking, the same principle.

BGen. Samson: Exactly. The same laws, the same principles, investigative techniques and accountabilities that the RCMP have, we have now. We are subject to prosecution if we do not do it correctly.

Senator Beaudoin: When you are sitting outside Canada, you follow the same system?

BGen. Samson: Absolutely.

Senator Beaudoin: When you apply for, say, warrants or seizure, if it is necessary, do you follow the same guidelines?

BGen. Samson: We must.

Senator Beaudoin: You must?

BGen. Samson: Absolutely.

Senator Beaudoin: In Canada or elsewhere?

BGen. Samson: Yes. We do not go off and make our own regulations with regard to law enforcement and policing standards. We must follow those policing standards that are in Canada for all police forces. That is one of the things we must do.

Senator Beaudoin: When you sit, for instance, in Bosnia, or in Europe somewhere, and you hear witnesses who happen to be European, you follow the same rules also? Perhaps when you obtain a warrant, it is different.

BGen. Samson: No, I had the good luck, I suppose you could say, to spend a year in Bosnia as the Provost Marshal there when we were dealing with the French. We used the French laws especially when it came to bringing people to court or if evidence had to be secured for court. When we dealt with Canadians, we used the Canadian laws.

In Canada, when we are dealing with military people, we follow the Canadian laws. In Kosovo, Bosnia or in the Gulf, if we are dealing with Canadians, we follow Canadian laws.

Senator Beaudoin: Could you define the role and function of Provost Marshal?

BGen. Samson: The function of the Provost Marshal is to make all the policies with regard to law enforcement, policing and security for the Canadian forces and for the military police.

I am also the commanding officer of the Canadian Forces National Investigation Service. That is our investigation unit that does all the investigations into sensitive and serious offences, indictable offences.

I am also responsible for oversight, audits, and ensuring that the military police are following the policy, to ensure that the selection and training standards and the professional standards of military police are met and maintained.

Si je comprends bien, pour la question du droit pénal ou de la Loi sur la défense nationale, vous suivez, de façon générale, le même principe.

Bgén Samson: Exactement. Les mêmes lois, les mêmes principes, les mêmes techniques d'enquête et les mêmes responsabilités. Ce qui s'applique à la GRC s'applique aussi à nous. Nous pouvons être poursuivis si nous ne faisons pas correctement notre travail.

Le sénateur Beaudoin: Et quand vous êtes à l'étranger, vous suivez le même système?

Bgén Samson: Absolument.

Le sénateur Beaudoin: Quand vous demandez, disons, des mandats de perquisition ou de saisie, le cas échéant, suivez-vous les mêmes directives?

Bgén Samson: Nous le devons.

Le sénateur Beaudoin: Vous le devez?

Bgén Samson: Absolument.

Le sénateur Beaudoin: Au Canada ou ailleurs?

Bgén Samson: Oui. Nous ne pouvons pas improviser nos propres règles pour ce qui est de l'application de la loi et des normes policières. Nous devons respecter les normes relatives aux activités policières qui s'appliquent à tous les services de police au Canada. C'est absolument impératif.

Le sénateur Beaudoin: Disons que vous êtes en Bosnie ou quelque part en Europe et que vous entendez des témoins qui se trouvent à être européens, vous appliquez également les mêmes règles? Peut-être que pour obtenir un mandat, c'est différent.

Bgén Samson: Non, j'ai eu la bonne fortune, si l'on peut dire, de passer un an en Bosnie à titre de Grand prévôt, et quand nous devons traiter avec les Français, nous appliquons les lois françaises, surtout quand il s'agissait de faire comparaître des gens devant le tribunal ou s'il fallait obtenir des éléments de preuve pour le tribunal. Quand nous avions affaire à des Canadiens, nous appliquions alors les lois canadiennes.

Au Canada, quand nous avons affaire à des militaires, nous suivons les lois canadiennes. Au Kosovo, en Bosnie ou dans le Golfe, quand nous avons affaire à des Canadiens, nous suivons les lois canadiennes.

Le sénateur Beaudoin: Pourriez-vous nous définir le rôle et les fonctions du Grand prévôt?

Bgén Samson: Le rôle du Grand prévôt est d'établir toutes les politiques relatives à l'application de la loi, à la police et à la sécurité pour les Forces canadiennes et pour la police militaire.

Je suis aussi commandant du Service national des enquêtes des Forces canadiennes. C'est notre service des enquêtes qui se charge de toutes les enquêtes sur les infractions graves et critiques, les actes criminels.

Je suis aussi responsable de la supervision générale, des vérifications, et je dois veiller à ce que la police militaire respecte les politiques établies et respecte en tout temps les normes pour le choix et la formation des candidats et en matière de conduite professionnelle.

The Chairman: In other words, the top cop with the whole ball of wax.

BGen. Samson: More or less, except the military police on bases work for their base commander, but they must follow my policies.

Senator Fraser: I have two areas I wish to ask about. First, you said that the military police have used two DNA warrants?

BGen. Samson: Yes.

Senator Fraser: We had witnesses earlier from the defence and prosecutorial services who said that there have been no cases using DNA evidence. What happened?

BGen. Samson: These are cases that would go downtown. They would not be heard in military court.

Senator Fraser: Those cases went to civilian courts.

BGen. Samson: We have not used any in military court. The first one was in 1996, which was a sexual assault. We went downtown. The second was an arson, for which we received the warrant about a month ago.

Senator Fraser: Is that a civilian court proceeding?

BGen. Samson: Yes.

Senator Fraser: I gather that the draft regulations that have been given to us apply to the military DNA system as well as to the civilian DNA system.

BGen. Samson: Yes.

Senator Fraser: There is one element that interests me. I am looking now at the draft regulation about collection, removal of access, electronic transmission, et cetera. These are impressively detailed regulations, setting out all kinds of things that must be done — forms for the identification and signature of one witness who was present during both the taking of the fingerprints and samples if they were not taken by the same person. There all kinds of details. It also says that the DNA data bank sample kit must be safely and securely packed, sealed, labelled and addressed for transporting the samples to the DNA data bank. It does not say anything about transportation. Why would that be?

BGen. Samson: They are still working on those processes. I have with me a draft handbook that they will be giving out. I can leave that with the clerk, if you would like.

Senator Fraser: Yes, please.

BGen. Samson: In that handbook, they say that the sample can be carried, can be sent via mail, via courier, or taken by hand. Once those specifics are finalized, everything will be covered.

La présidente: Autrement dit, vous êtes le chef de police et tout est entre vos mains.

Bgén Samson: Plus ou moins, sauf que la police militaire dans les bases travaille pour le commandant de la base, mais doit respecter mes politiques.

Le sénateur Fraser: J'ai des questions dans deux domaines. Premièrement, vous avez dit que la police militaire a utilisé deux mandats d'identification génétique?

Bgén Samson: Oui.

Le sénateur Fraser: Nous avons entendu tout à l'heure des témoins représentant les services de la défense et de la poursuite qui ont dit que les empreintes génétiques n'ont jamais été utilisées dans aucune affaire. Que s'est-il passé?

Bgén Samson: Ce sont des affaires qui sont instruites au centre-ville, et non pas devant un tribunal militaire.

Le sénateur Fraser: Ces affaires ont été instruites par des tribunaux civils.

Bgén Samson: Nous n'avons jamais utilisé l'identification génétique au tribunal militaire. La première était en 1996, dans une affaire d'agression sexuelle. Nous sommes allés au centre-ville. La deuxième était un incendie criminel, et nous avons reçu le mandat il y a à peu près un mois.

Le sénateur Fraser: C'est une procédure devant un tribunal civil?

Bgén Samson: Oui.

Le sénateur Fraser: Si je comprends bien, le projet de règlement qu'on nous a remis s'applique au système militaire aussi bien que civil pour ce qui est de l'identification génétique.

Bgén Samson: Oui.

Le sénateur Fraser: Il y a un élément qui m'intéresse. J'ai sous les yeux le projet de règlement sur le prélèvement, l'interdiction d'accès, la transmission électronique, et cetera. C'est un règlement impressionnant quant aux détails, puisqu'il établit une foule d'exigences — des formulaires pour l'identification et la signature d'un témoin qui était présent pendant la prise des empreintes digitales et le prélèvement d'échantillons si les deux n'ont pas été pris par la même personne. Il y a une foule de détails. On précise aussi que l'échantillon d'ADN destiné à la banque de données doit être emballé de façon sûre et sécuritaire, scellé, étiqueté et adressé pour être transporté à la banque de données génétiques. Mais on ne dit pas un mot sur le transport lui-même. Pourquoi?

Bgén Samson: On travaille encore là-dessus. J'ai ici une ébauche de manuel qui sera distribué. Je peux en remettre copie au greffier, si vous voulez.

Le sénateur Fraser: Oui, je vous prie.

Bgén Samson: Dans ce manuel, on dit que l'échantillon peut être transporté, peut-être envoyé par courrier, par service de messagerie ou par porteur. Quand on aura mis la dernière main à ces détails, tout sera précisé.

As a matter of fact, my staff member who was at the working group today had a flowchart of exactly how it will be done. All of those issues related to collection after conviction will be addressed.

Senator Fraser: In a handbook rather than in regulations; is that correct?

BGen. Samson: At the moment, there is a handbook. There will be a flowchart. As to whether it will be in the regulations, that is what the working group is working on at the moment. However, there are steps that must be followed.

Senator Fraser: Do you think the mail is sufficiently secure?

BGen. Samson: Evidence is sent through the mail, usually via registered mail.

Senator Fraser: It is not just dropped in the mail room at the other end, is it?

BGen. Samson: I am sure some have tried it. They probably would not try it twice, however. For every piece of evidence you send to be tested, there must be an audit trail. When you do an audit, there has to be a trail. There is no paper trail if something is just dropped in a mailbox and has not been signed for. There must be a paper trail.

Senator Fraser: What I am asking about is standard procedure for transporting evidence, which is why one would not need specific regulations for DNA.

BGen. Samson: That is right. I imagine that is left open because, as technology changes, there may be other ways to send evidence. I am not in that field. I am just a simple police person.

Senator Moore: Brigadier-General, the questions I am about to ask I asked of a witness earlier this afternoon. I suppose you are the person to try to answer them. Let us say that a DNA sample is taken by a military person from a person who has been accused of a crime. Is that sample stored in the RCMP data bank facility that we have been talking about? Where do you store your samples?

BGen. Samson: When the sample is taken, we send it to the lab to be tested. The lab provides us the information to say whether the DNA matches or not. Once we finish the court, and because we are using it for identification, it is destroyed. It does not go into the data bank. The only time it does is if the judge says, "This person is now convicted. I want it in the data bank." Also, for the secondary offences, the prosecution may ask the judge to make such a ruling.

The one we use as an investigative tool is completely separate from the other one. They cannot be mixed.

Senator Moore: What can you tell us about the provision for security of the storage of this information and samples?

En fait, mon collaborateur qui participait aujourd'hui au groupe de travail avait un ordinogramme montrant exactement comment les choses vont se passer. Toutes ces questions relatives au prélèvement après la condamnation seront réglées.

Le sénateur Fraser: Dans un manuel plutôt que dans le règlement, c'est bien cela?

Bgén Samson: Pour le moment, il y a un manuel. Il y aura un ordinogramme. Quant à savoir si cela figurera dans le règlement, c'est justement là-dessus que le groupe de travail se penche en ce moment. Quoi qu'il en soit, il y a des étapes à suivre.

Le sénateur Fraser: Croyez-vous que le courrier soit suffisamment sûr?

Bgén Samson: Des éléments de preuve sont envoyés par courrier, habituellement par courrier recommandé.

Le sénateur Fraser: On ne se contente pas de les mettre dans la boîte aux lettres, n'est-ce pas?

Bgén Samson: Je suis certaine que certains l'ont essayé, mais ils ne le feront probablement pas deux fois. Pour chaque élément de preuve que l'on envoie au laboratoire, il doit exister une piste de vérification. Quand on fait une vérification, il doit y avoir des traces. Il n'y a pas de traces écrites si l'on se contente de mettre quelque chose dans la boîte aux lettres, sans aucune signature. Il faut une trace écrite.

Le sénateur Fraser: Ma question porte sur une procédure standard pour le transport des éléments de preuve. S'il y en a une, cela explique pourquoi il n'est pas nécessaire d'avoir un règlement portant spécifiquement sur l'ADN.

Bgén Samson: En effet. Je suppose que l'on a laissé la question ouverte parce qu'à mesure que la technologie changera, il pourra y avoir d'autres moyens d'envoyer des éléments de preuve. Je ne suis pas spécialiste. Je suis un simple agent de police.

Le sénateur Moore: Brigadier général, les questions que je m'apprête à poser, je les ai déjà posées à un autre témoin cet après-midi. Je suppose que vous êtes la personne toute désignée pour tenter d'y répondre. Disons qu'un militaire prélève un échantillon d'ADN d'une personne qui a été accusée d'un crime. Cet échantillon est-il stocké dans l'installation de la banque de données de la GRC dont on a parlé? Où entreposez-vous vos échantillons?

Bgén Samson: Quand un échantillon est prélevé, nous l'envoyons au laboratoire pour être testé. Le laboratoire nous dit si l'ADN correspond ou non à celui du suspect. Une fois le procès fini, l'échantillon est détruit, étant donné que nous nous en servons aux fins de l'identification. Il n'est pas versé dans la banque de données. Il l'est seulement si le juge dit: «Cette personne est maintenant reconnue coupable. Je veux que l'empreinte génétique soit versée dans la banque de données». De plus, pour les infractions secondaires, la poursuite peut demander au juge de rendre une telle décision.

Celui que nous utilisons comme outil d'enquête est complètement séparé de l'autre. Les deux ne peuvent pas être mélangés.

Le sénateur Moore: Que pouvez-vous nous dire au sujet de la sécurité du stockage de ces renseignements et de ces échantillons?

BGen. Samson: This information is stored like any other evidence. It is protected. There are rules and regulations with regard to evidence. If there is any abuse, there is a section in the Criminal Code that deals with it. It is clear that, if the sample is abused or misused, the police officer or the military police person can be charged with an indictable offence. In this case, they can be sent to jail for two years less a day, be subject to a \$2,000 fine under summary conviction, or be given a sentence of six months. No police officer likes to go to jail. For some reason, it is not very comfortable for them.

Senator Moore: Do these standards of procedure apply in Canada as well as with regard to legal action taken in Bosnia, for example, or any other theatre of activity of our forces in the world?

BGen. Samson: That is right.

Senator Moore: Are you satisfied that the same degree of security and so on with regard to the storage of information can be achieved outside as well as inside?

BGen. Samson: Yes. I had no problems with that the year I was in Bosnia. It is one of the first things we look at when we do an audit. It is one of the things we are very, very hard on our military police about. If there is an issue concerning the securing of evidence or with the continuity of evidence, we might as well stop investigating.

Senator Beaudoin: If the accused is declared not guilty, do you destroy the sample?

BGen. Samson: The investigative sample is destroyed once the court is finished, unless, of course, the judge tells us not to do it for some reason. That is within his purview. I would not know why he would do that.

Senator Beaudoin: I suppose the judge has a certain discretion.

BGen. Samson: He does. There is an exception where he might say that, for whatever reason, it should not be destroyed. That is provision 196.23(2), which provides that the judge may make that determination if he is satisfied that it might reasonably be required in an investigation or prosecution of the person for another designated offence. If he does not think that, it is gone. It is an investigative tool. Once the investigation is over and the judge is happy with the case, it is gone.

Senator Beaudoin: Is there a possibility in some cases of there being an exchange of DNA data between National Defence and the RCMP? Or is it top secret?

BGen. Samson: No. We do joint investigations with many police forces across Canada. Whoever has the lead will probably get the DNA. If we are investigating a similar case, say, such as a serial rapist or arsonist, we will get together with them and say, "This is what we found. What have you found?" The elimination of suspects is an investigative tool.

Bgén Samson: L'information est stockée comme tout autre élément de preuve. Elle est protégée. Il y a des règles et des règlements qui s'appliquent aux éléments de preuve. S'il y a le moindre abus, une disposition du Code criminel s'applique. Il est clair que si l'échantillon est utilisé à mauvais escient, l'agent de police ou de la police militaire peut être accusé d'un acte criminel. En pareil cas, il est passible d'une peine de prison de deux ans moins un jour, d'une amende de 2 000 \$ sur déclaration sommaire de culpabilité, ou d'une peine de six mois. Aucun agent de police n'aime aller en prison. Pour quelque raison, l'idée ne leur sourit guère.

Le sénateur Moore: Ces règles de procédure qui s'appliquent au Canada sont également valables à toute action intentée en Bosnie, par exemple, ou dans tout autre théâtre d'activité de nos forces dans le monde?

Bgén Samson: Elles le sont, en effet.

Le sénateur Moore: Êtes-vous convaincue que l'on peut établir le même degré de sécurité à l'étranger, aussi bien qu'au Canada, pour ce qui est du stockage de l'information?

Bgén Samson: Oui. Je n'ai eu aucun problème de ce genre pendant l'année que j'ai passée en Bosnie. C'est l'une des premières choses qu'on examine quand nous faisons une vérification. Nous sommes très sévères là-dessus pour nos forces de police militaires. S'il y a le moindre doute quant à la sécurité de la preuve ou de la continuité de la preuve, on est aussi bien de mettre fin à l'enquête.

Le sénateur Beaudoin: Si l'accusé est déclaré non coupable, détruisez-vous l'échantillon?

Bgén Samson: L'échantillon prélevé aux fins de l'enquête est détruit une fois que le procès est fini, à moins, bien sûr, que le juge nous ordonne de ne pas le faire pour quelque raison. C'est de son ressort. J'ignore pourquoi il le ferait.

Le sénateur Beaudoin: Je suppose que le juge a un certain pouvoir discrétionnaire.

Bgén Samson: En effet. Il y a une exception permettant au juge de dire que, pour une raison quelconque, l'échantillon ne doit pas être détruit. C'est le paragraphe 196.23(2), qui stipule que le juge peut rendre cette décision s'il est convaincu que l'échantillon pourrait être nécessaire aux fins d'une enquête ou d'une poursuite relative à la personne visée pour une autre infraction désignée. S'il n'en est pas convaincu, l'échantillon disparaît. C'est un outil d'enquête. Une fois que l'enquête est terminée et que le juge a réglé l'affaire, il disparaît.

Le sénateur Beaudoin: Y a-t-il possibilité, dans certains cas, d'échanges de données génétiques entre la Défense nationale et la GRC? Ou bien est-ce secret?

Bgén Samson: Non. Nous faisons des enquêtes conjointes avec de nombreux services de police partout au Canada. Le service qui est le principal intéressé obtient probablement l'ADN. Si nous faisons enquête sur une affaire semblable, par exemple en cas de viols en série ou d'incendies criminels en série, nous nous réunissons et nous disons aux autres intéressés: «Voici ce que nous avons trouvé. Qu'avez-vous trouvé?» L'élimination de suspects est un outil d'enquête.

Senator Beaudoin: That is only natural.

BGen. Samson: If we are to increase our credibility, then we must work with other police forces. We must exchange information. We must grow. That is what we are trying to do.

Senator Beaudoin: I would go one step further. What would be the case if it were to involve a foreign country with whom we have an extradition treaty or some other treaty?

BGen. Samson: I usually leave those things to the RCMP. We deal only with military forces.

Senator Beaudoin: What about the RCMP?

BGen. Samson: They deal with the other civilian police forces at those levels. If we came to a situation like that, we would be running very quickly to our lawyers to get legal advice to ensure that we are not breaking any law. We are very careful in those areas.

The Chairman: Since this is also very new to the military and to the military police, what sort of training are you having your people take in the taking of DNA samples, to ensure it is properly done?

BGen. Samson: That is a very good question, senator. We have six people who, at the moment, are trained to do it. They received their training from the Canadian Police College. It is the same training that other police officers in Canada receive.

The working group intends to have a training package ready for March 1, 2000. All police officers and peace officers in Canada will follow this training, as will the military police. We will not do anything differently. We will not reinvent something that works. Why would we?

The Chairman: Thank you very much. Your evidence was very clear to all of us, as usual.

The committee adjourned.

Le sénateur Beaudoin: C'est tout naturel.

Bgén Samson: Si nous voulons renforcer notre crédibilité, nous devons travailler de concert avec les autres services de police. Nous devons échanger des renseignements. Nous devons atteindre la maturité. C'est ce que nous essayons de faire.

Le sénateur Beaudoin: Si l'on va encore plus loin, qu'arriverait-il si l'autre partie intéressée est un pays étranger avec lequel nous avons un traité d'extradition ou un autre traité quelconque?

Bgén Samson: Je m'en remets habituellement à la GRC. Nous traitons seulement avec des forces militaires.

Le sénateur Beaudoin: Et la GRC?

Bgén Samson: Elle traite avec les autres services de police civils. Dans une telle éventualité, nous consulterons sans tarder nos avocats pour obtenir un avis juridique afin de nous assurer de n'enfreindre aucune loi. Nous faisons très attention dans ce domaine.

La présidente: Comme tout cela est également très nouveau pour les militaires et pour la police militaire, quelle formation donnez-vous à vos effectifs pour vous assurer que le prélèvement d'échantillons d'ADN est bien fait?

Bgén Samson: C'est une très bonne question, sénateur. Nous avons actuellement six personnes qui ont reçu la formation voulue. Elles ont reçu leur formation du Collège canadien de police. C'est la même formation que reçoivent les autres agents de police au Canada.

Le Groupe de travail compte avoir une trousse de formation prête pour le 1^{er} mars 2000. Tous les agents de police et les agents de la paix au Canada suivront cette formation, de même que les agents de la police militaire. Nous ne ferons rien de différent. Nous n'allons pas réinventer quelque chose qui fonctionne bien. Pourquoi le ferions-nous?

La présidente: Merci beaucoup. Votre témoignage a été très clair pour nous tous, comme d'habitude.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Office of the Judge Advocate General / Operations,
Department of National Defence:*

Denis Couture, Lieutenant-Colonel, Director of Defence
Counsel Services.

*From the Office of the Judge Advocate General / Operations,
Department of National Defence:*

James Price, Commander, Director of Military Prosecution.

From the Canadian Forces, Department of National Defence:

Patricia Samson, Brigadier-General, Provost Marshal.

*Du bureau du juge-avocat général / Opérations, ministère de la
Défense nationale:*

Denis Couture, lieutenant-colonel, directeur du Service
d'avocats de la Défense.

*Du bureau du juge-avocat général / Opérations, ministère de la
Défense nationale:*

James Price, commandeur, directeur des poursuites judiciaires
militaires.

Des Forces canadiennes, ministère de la Défense nationale:

Patricia Samson, brigadier général, Grand prévôt.

CAI
YC 24
-292

LIBRARY
OF THE
SENATE



Second Session
Thirty-sixth Parliament, 1999

Deuxième session de la
trente-sixième législature, 1999

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Thursday, December 9, 1999

Le jeudi 9 décembre 1999

Issue No. 6

Fascicule n° 6

Fourth meeting on:

Quatrième réunion concernant:

Bill S-10, An Act to amend the National Defence Act,
the DNA Identification Act
and the Criminal Code

Le projet de loi S-10, Loi modifiant la Loi sur la
défense nationale, la Loi sur l'identification par les
empreintes génétiques et le Code criminel

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

* Boudreau, P.C.

(or Hays)

Buchanan, P.C.

Cools

Fraser

Ghitter

Johnson

Joyal, P.C.

* Lynch-Staunton

(or Kinsella)

Moore

Nolin

Pearson

Poy

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

* Boudreau, c.p.

(ou Hays)

Buchanan, c.p.

Cools

Fraser

Ghitter

Johnson

Joyal, c.p.

* Lynch-Staunton

(ou Kinsella)

Moore

Nolin

Pearson

Poy

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, December 9, 1999

(7)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 11:15 a.m., in Room 257, East Block, the Chairman, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Cools, Fraser, Ghitter, Joyal, P.C., Milne, Moore, Nolin, Pearson and Poy (10).

In attendance: Nancy Holmes and Marilyn Pilon, Research Officers, Law and Government Division, Research Branch, Library of Parliament and Till Heyde, Committee Clerk.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From McCann and Giamberardino:

Patrick McCann, Criminal Lawyer.

From the Office of the Solicitor General of Canada:

Bill Clancy, Policy Analyst, Policing and Law Enforcement Directorate;

Kenneth W. Moreau, Executive Assistant, Office of the Senior Assistant Deputy Solicitor General, Policing and Security Branch.

From the Department of Justice:

Yvan Roy, Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 18, 1999, the committee proceeded to study Bill S-10, An Act to amend the National Defence Act, the DNA Identification Act and the Criminal Code. (*See Issue No. 3, Wednesday, December 1, 1999 for full text of the Order of Reference.*)

The Chairman read into the record the letter sent to the minister concerning the clarification sought in the French version

The witnesses made statements and answered questions from the members of the committee.

At 12:33 p.m., the Honourable Senator Beaudoin took the Chair.

At 12:45 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 9 décembre 1999

(7)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 11 h 15, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Cools, Fraser, Ghitter, Joyal, c.p., Milne, Moore, Nolin, Pearson et Poy (10).

Également présents: Nancy Holmes et Marilyn Pilon, attachées de recherche, Division du droit et du gouvernement, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, et Till Heyde, greffier du comité.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De McCann and Giamberardino:

Patrick McCann, avocat en droit criminel.

Du Bureau du solliciteur général du Canada:

Bill Clancy, analyste de politique, Direction générale de la police et de l'application de la loi;

Kenneth W. Moreau, adjoint exécutif, cabinet du sous-solliciteur adjoint principal, Secteur de la police et de la sécurité.

Du ministère de la Justice:

Yvan Roy, avocat général principal, Section de la politique en matière de Droit pénal.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 18 novembre 1999, le comité poursuit son étude du projet de loi S-10, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale, la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et le Code criminel. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 3 du mercredi 1^{er} décembre 1999.*)

La présidente fait lecture, aux fins du compte rendu, de la lettre envoyée au ministre pour lui demander des éclaircissements au sujet de la version française.

Les témoins font des exposés, puis répondent aux questions des membres du comité.

À 12 h 33, l'honorable sénateur Beaudoin prend le fauteuil.

À 12 h 45, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Michel Patrice

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, December 9, 1999

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-10, to amend the National Defence Act, the DNA Identification Act and the Criminal Code, met this day at 11:15 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: I see a quorum. Before we begin, I would like to read into the record the letter that I sent to the Solicitor General after our meeting last night.

Dear Minister:

May I take this opportunity to thank you for your letter of December 7, 1999 dealing with proposed amendments to Bill S-10, *An Act to amend the National Defence Act, the DNA Identification Act and the Criminal Code*, currently under consideration by this committee, as well as proposed draft regulations under the Bill. I particularly appreciated your kind words about the Committee's work.

After reading your letter into the committee's record, it was noted that a discrepancy exists in the second paragraph between the French and English versions. It is the impression of this committee that the English version reflects the points raised by members while your officials were before us.

I would greatly appreciate it if you could clarify the situation as expeditiously as possible.

Thank you once again for your continued interest in and support of the committee and its work.

We have already received a reply from the Solicitor General. It reads:

Dear Ms Milne:

Further to your request, I am transmitting to you a revised french letter concerning the government motions on Bill S-10.

I would, once again, like to thank you and the other members of the committee for your excellent work in promptly reviewing Bill S-10.

I would ask the clerk to read the revised second paragraph into the record because I am given to understand it now agrees completely with the English version.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 9 décembre 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, saisi du projet de loi S-10, *Loi modifiant la Loi sur la défense nationale, la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et le Code criminel*, se réunit aujourd'hui à 11 h 15 pour examiner ledit projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Je vois que nous avons le quorum. Avant de commencer, j'aimerais lire, pour les fins du compte rendu, la lettre que j'ai adressée au solliciteur général après notre réunion d'hier soir.

Monsieur le ministre,

Je voudrais tout d'abord vous remercier pour votre lettre du 7 décembre 1999 au sujet des modifications proposées au projet de loi S-10, *Loi modifiant la Loi sur la défense nationale, la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et le Code criminel*, que le comité est actuellement en train d'examiner, de même que les règlements d'accompagnement proposés. J'ai surtout apprécié vos propos bienveillants au sujet du travail du comité.

Après avoir lu à haute voix votre lettre, pour les fins du compte rendu du comité, il a été constaté qu'il existe une divergence entre les versions française et anglaise de votre texte au deuxième paragraphe. Les membres du comité ont l'impression que la version anglaise traduit bien les arguments qu'ils ont avancés en présence de vos fonctionnaires.

Je vous saurais donc gré de bien vouloir tirer les choses au clair dans les plus brefs délais.

Nous vous remercions pour votre appui et pour l'intérêt que vous continuez à porter au travail du comité.

Nous avons déjà reçu une réponse du solliciteur général. Je vous la lis.

Madame le sénateur,

Comme suite à votre demande, je vous transmets le texte français révisé de ma lettre concernant les motions du gouvernement visant le projet de loi S-10.

Encore une fois, je tiens à vous remercier, vous et les autres membres du comité, de l'excellent travail que vous avez fait en examinant avec promptitude le projet de loi S-10.

Je demanderais au greffier de bien vouloir nous lire le deuxième paragraphe révisé du texte français, car on m'a donné à entendre que maintenant il correspond parfaitement à la version anglaise.

[Translation]

Mr. Michel Patrice, Clerk of the Committee: The second paragraph of the French version reads as follows:

Je suis heureux d'accepter la recommandation du comité visant à modifier le projet de règlement afin qu'il précise que le rapport annuel du commissaire de la GRC doit contenir un examen de la jurisprudence des analyses génétiques menées au cours de l'année précédente.

[English]

The Chairman: Does everyone have a copy of that? I also have received a letter from the Privacy Commissioner of Canada. Rather than read it right now, I will let our first witness go ahead.

Senator Joyal: In the French version, there is a nuance. "La jurisprudence" means that it is a decision that is finished. The level of appeal has been exhausted. The preoccupation that we had is not only on those cases but on the pending cases as well. I prefer the English expression "case law" than the word "jurisprudence."

As a member of this committee, if next week I were to receive the report of the RCMP Commissioner, not only would I like to receive the decisions of the higher court of the land, if such is the case, but also those decisions that are pending as well. It is important that the members be aware of any proceeding involving important legal issues of which we would like to be aware.

Senator Beaudoin: The problem is that the expression "case law" is translated as "jurisprudence." "Case law" in English does not mean that the case is definitive.

Senator Moore: It is just a body of law.

Senator Ghitter: It can be under appeal.

Senator Beaudoin: "Jurisprudence" is the same.

[Translation]

Senator Joyal: It can be considered to be final.

[English]

There is a nuance there that is important.

The Chairman: Perhaps I could ask the French-speaking members of the committee to put their heads together later on and decide what should be the correct word in French to coincide with "case law" in English. If we have a suggestion to make to the Solicitor General, I will make it.

Senator Joyal: We will consult.

The Chairman: We have with us today Mr. Patrick McCann, who is a criminal lawyer.

Please proceed, Mr. McCann.

[Français]

M. Michel Patrice, greffier du comité: Dans la version française, au deuxième paragraphe:

Je suis heureux d'accepter la recommandation du comité visant à modifier le projet de règlement afin qu'il précise que le rapport annuel du commissaire de la GRC doit contenir un examen de la jurisprudence des analyses génétiques menées au cours de l'année précédente.

[Traduction]

La présidente: Est-ce que tout le monde en a reçu une copie? J'ai également reçu une lettre du commissaire à la protection de la vie privée du Canada. Plutôt que de la lire maintenant, je vais donner la parole à notre premier témoin.

Le sénateur Joyal: La version française comporte une nuance. En français, le terme «jurisprudence» signifie que la décision est définitive. Autrement dit, quand il n'y a plus de recours possible. Notre préoccupation concerne non seulement ces causes-là, mais celles qui sont en instance. Je préfère donc l'expression anglaise «case law» au terme français «jurisprudence».

En tant que membre du comité, si je devais recevoir la semaine prochaine le rapport du commissaire de la GRC, je voudrais connaître non seulement les décisions des tribunaux supérieurs, le cas échéant, mais aussi celles qui sont en instance. Il faut que les membres soient au courant de toute poursuite judiciaire mettant en cause des principes juridiques importants qui pourraient nous intéresser.

Le sénateur Beaudoin: Le problème, c'est que l'expression «case law» se traduit par «jurisprudence». Mais l'expression anglaise «case law» ne signifie pas que la cause est décidée en définitive.

Le sénateur Moore: Il s'agit simplement d'un ensemble de droit.

Le sénateur Ghitter: Les causes peuvent faire l'objet d'un appel.

Le sénateur Beaudoin: C'est pareil pour «jurisprudence».

[Français]

Le sénateur Joyal: Elle peut être qualifiée comme étant définitive.

[Traduction]

Il y a donc une nuance importante.

La présidente: Peut-être pourrais-je demander aux membres francophones du comité de se réunir plus tard et de déterminer entre eux quel est le meilleur terme à utiliser en français pour traduire le terme anglais «case law». Si nous avons quelque chose à proposer au solliciteur général, je lui en toucherai un mot.

Le sénateur Joyal: Nous allons nous consulter.

La présidente: Nous recevons aujourd'hui M. Patrick McCann, qui est criminaliste.

Vous avez la parole, monsieur McCann.

Mr. Patrick McCann, Criminal Lawyer, McCann and Giamberardino: I have not prepared any opening remarks because I was not quite sure just what issues the committee wanted me to address, given that Bill C-3 has already passed and is waiting to be proclaimed. All of the philosophical issues relating to this type of legislation have probably been addressed in dealing with Bill C-3.

I was not proposing at this point to launch into a discussion or offer you my views in terms of the issues relating to personal security, privacy, and those sorts of things, which underlie the philosophy behind the legislation in the first place. I am prepared to accept that this is now a done deal, as far as it relates to the Criminal Code provisions and the DNA Identification Act — which is yet to be proclaimed but which has, as I understand it, passed all the various legislative steps. What I thought I could more usefully address is my perception of the legislation as it deals with issues of the necessity of adding to the powers that are already in place.

Now I recognize right away the necessity of making the post-conviction orders for DNA analysis for the purposes of the DNA bank in the military system. If there is to be a parallel justice system in the military, it makes sense that, once there has been a conviction, then the same provisions that exist in the Criminal Code should apply to convictions for similar types of offences under the military system.

What does perhaps concern me somewhat is the question of the necessity for adding in the extra warrant provisions under the National Defence Act. As far as I am aware, at this point there are no steps being taken to add provisions such as the general warrant provisions and the impression provisions that have been added to the Criminal Code.

There is a limited authority to apply to a commanding officer for a regular search warrant to search specific places that are within the jurisdiction or control of the commanding officer or the military in general. There is not anything beyond that. That is only resorted to when the troops are out of the country; in other words, deployed troops overseas or at sea. Therefore, I question whether there is a necessity to add in at this stage the warrant provisions.

There are a number of practical problems with the warrant provisions. It requires resort to the military trial judge to grant the warrant. There are only three military trial judges in the military. Obvious concerns arise that, once you utilize a military trial judge for the purpose of obtaining a warrant, that judge is virtually excluded, conflicted out of ever becoming involved in the case, once it comes to trial. If there is a necessity to go back for a second warrant because the first did not work out, you are down to one military trial judge to try the case. Therefore, I question the necessity of adding in the warrant provisions at this stage.

M. Patrick McCann, avocat en droit criminel, cabinet McCann and Giamberardino: Je n'ai pas préparé de remarques liminaires, car je n'étais pas sûr de savoir quelles questions je devais aborder aujourd'hui, étant donné que le projet de loi C-3 a déjà été adopté et va bientôt recevoir la sanction royale. Toutes les questions d'ordre philosophique que suscite un projet de loi de ce genre ont sans doute déjà été réglées dans le cadre de l'examen du projet de loi C-3.

Je n'avais donc pas l'intention d'entamer une discussion ou de vous présenter mes vues sur les éventuels problèmes liés à la sécurité personnelle, la protection de la vie privée, et des éléments de ce genre, qui constituent les fondements philosophiques de ce projet de loi. Je suis prêt à accepter qu'il s'agit maintenant d'un fait accompli, du moins en ce qui concerne les dispositions du Code criminel et la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques — qui, si elles n'ont pas encore été promulguées, ont tout de même, d'après ce qu'on m'a donné à entendre, passé toutes les différentes étapes législatives. Je me disais en conséquence qu'il serait sans doute plus utile que je vous présente ma perception du projet de loi par rapport à la nécessité d'ajouter aux pouvoirs actuellement prévus dans la législation.

Je comprends, évidemment, la nécessité de prévoir des ordonnances subséquentes à une déclaration de culpabilité pour les fins de l'analyse de données génétiques que conserve la banque de données génétiques dans le cadre du système militaire. S'il doit y avoir un système judiciaire parallèle pour l'armée, il semble logique qu'une fois qu'il y ait eu condamnation, les mêmes dispositions que prévoit actuellement le Code criminel s'appliquent aux condamnations pour des infractions semblables dans le cadre du système judiciaire militaire.

Ce qui me préoccupe un peu, cependant, c'est la question de savoir s'il est vraiment nécessaire d'incorporer dans la Loi sur la défense nationale des dispositions supplémentaires relatives aux mandats. Que je sache, il n'est pas question pour l'instant d'y incorporer les dispositions générales relatives aux mandats et aux empreintes qu'on a ajoutées au Code criminel.

Des pouvoirs limités sont prévus en vertu desquels on peut demander un mandat de perquisition normal au commandant en vue de perquisitionner des lieux précis qui relèvent de la compétence ou de l'autorité du commandant en question ou des forces armées en général. Mais cela ne va pas plus loin. D'ailleurs, on n'a recours à cette possibilité que lorsque les troupes sont à l'étranger; autrement dit, lorsqu'elles sont en mission à l'étranger ou en mer. Je me demande donc s'il est vraiment nécessaire pour l'instant d'y incorporer les dispositions relatives aux mandats.

Ces dispositions présentent d'ailleurs un certain nombre de problèmes d'ordre pratique. Elles obligent l'agent de la paix à s'adresser à un juge militaire pour obtenir un mandat. Le fait est qu'il n'y a que trois juges militaires de première instance pour l'ensemble des forces armées. Par conséquent, si vous recourez à un juge militaire de première instance pour obtenir un mandat, il va sans dire que ce même juge ne pourrait jamais, pour des raisons de conflit d'intérêts, entendre la cause en question, si jamais il devait y avoir un procès. Et si vous deviez obtenir un deuxième mandat parce que le premier n'a pas donné les résultats

I have my own concerns with the breadth of some of the designated offences and some of the items that are in there, but they parallel the Criminal Code provisions so, as I say, I take that as being a fait accompli at this point.

Senator Beaudoin: Yesterday, we had the advantage of addressing the question of warrants to three witnesses. They all agreed that it is exactly the same situation in the military justice system as it is in the RCMP and the civil system of criminal law. Do you confirm that?

Mr. McCann: Yes. Yesterday, I spent some time comparing the Criminal Code legislation and these provisions. With the exception of obvious minor adjustments to take account of the specific nature of the military system, they are identical.

Senator Beaudoin: In your experience as a defence lawyer, have you come to the conclusion that we have nothing to change in that area?

Mr. McCann: As a defence lawyer, there are changes that I would like to see. There are changes that I would like to have seen to Bill C-3 as well, and its predecessor, the amendment that gave rise to the DNA warrants in the first place — which was passed in 1995, I believe.

I have some concerns with the breadth of the legislation with respect to some of the offences. They include some things that are strictly summary conviction offences — for example, an indecent act under section 173. It is a pure summary conviction offence. The Crown cannot proceed by indictment. It carries a maximum sentence of six months. It seems that that sort of thing is overreaching. However, as I say, that has already been passed into law, and I am a bit too late at this point to start raising concerns.

Senator Beaudoin: Our duty here is to see whether things comply with the Charter of Rights principles and the jurisprudence of the Supreme Court. If in your opinion something does not comply with the Charter of Rights, sections 7 to 14, this is a good time to raise that matter.

Mr. McCann: A number of offences that are included in the designated offences may well run into Charter problems. The warrant provisions that have been created under the Criminal Code permit essentially a violation of one's bodily integrity. They go beyond anything that has previously been available, with the exception of the drinking and driving legislation, which permits the taking of blood samples in very limited circumstances. To include offences that are really relatively minor — and some are

escomptés, à ce moment-là, il ne resterait plus qu'un seul juge militaire de première instance pour instruire la cause. Je ne suis donc pas convaincu que la nécessité d'incorporer les dispositions relatives à l'obtention d'un mandat dans la loi, du moins pour l'instant.

J'ai également certaines préoccupations au sujet de l'ampleur de certaines infractions désignées et d'autres éléments qui s'y trouvent, mais puisqu'elles sont identiques aux dispositions du Code criminel, nous sommes, je suppose devant un fait accompli.

Le sénateur Beaudoin: Hier nous avons eu l'occasion de poser des questions à trois témoins différents au sujet des mandats. Tous les trois étaient d'accord pour dire que la situation est la même qu'on parle du système judiciaire militaire, de la GRC ou du système civil de droit pénal. Êtes-vous en mesure de nous le confirmer?

M. McCann: Oui. Hier j'ai passé un certain temps à comparer le Code criminel et ces dispositions-ci. À l'exception de quelques changements mineurs qui sont nécessaires pour tenir compte de la nature précise du système judiciaire militaire, elles sont identiques.

Le sénateur Beaudoin: En vous appuyant sur votre expérience d'avocat de la défense, avez-vous conclu qu'il n'y a rien à changer à cet égard?

M. McCann: En tant qu'avocat de la défense, j'estime que certains changements sont souhaitables. J'aurais d'ailleurs voulu que certains changements soient apportés au projet de loi C-3, ainsi qu'à son prédécesseur — c'est-à-dire la modification qui a donné lieu aux mandats pour les analyses génétiques; si je ne me trompe pas, elle a été adoptée en 1995.

J'ai certaines inquiétudes relativement à l'ampleur des dispositions touchant certaines infractions — entre autres, des infractions punissables par voie de déclaration sommaire de culpabilité — par exemple, une action indécente aux termes de l'article 173. Il s'agit là simplement d'une infraction punissable par voie de déclaration sommaire de culpabilité. La Couronne ne peut procéder par voie de mise en accusation. Cette infraction est passible d'une peine maximale de six mois. À mon avis, cette disposition va un peu trop loin. Mais comme je viens de le dire, cette loi a déjà été adoptée, et il est donc un peu trop tard pour exprimer mes préoccupations à cet égard.

Le sénateur Beaudoin: Nous devons surtout nous assurer que les dispositions de ce projet de loi sont conformes aux principes de la Charte des droits et liberté et à la jurisprudence de la Cour suprême. Si vous estimez que certains éléments ne sont pas conformes aux Articles 7 à 14 de la Charte des droits et libertés, c'est le moment de nous le dire.

M. McCann: Certaines infractions qui font partie de la catégorie des infractions désignées pourraient justement ne pas être conformes à la Charte. Celles relatives aux mandats incorporées dans le Code criminel autorisent ce qu'on pourrait appeler une violation de l'intégrité corporelle d'une personne. Elles vont plus loin que toutes les dispositions auxquelles on a pu recourir jusqu'à présent, à part peut-être celles qui concernent la conduite en état d'ébriété, en vertu desquelles on peut, dans des

extremely minor offences — in the list of offences for which a DNA warrant may be issued is a grave concern.

The courts have talked about — in dealing with the validity of legislation concerning the Charter — a balancing process that must be engaged. At what point do the concerns of society in protecting themselves from criminal activity outweigh the individual interests of an accused person or suspect respecting their right to security of the person and bodily integrity?

The difference between the warrant provisions and the post-conviction orders is that there is a discretion in the trial judge at the end of the trial whether to make that post-conviction order, based on the circumstances of the case and based on the person's background and so forth. There is no jurisdiction in the judge issuing a warrant to take those factors into consideration. The factors to be considered there are whether the DNA warrant will effectively assist in solving the crime.

It seems to me that under this proposed legislation the police may now obtain a warrant to conduct what are arguably very invasive procedures in an individual for extremely minor offences without anyone having any discretion to say, "No, you cannot do that."

Senator Ghitler: Are you recommending that we take out proposed section 196.12 to the National Defence Act? That proposed section allows the military judge to give an *ex parte* warrant.

Mr. McCann: It could be left there, but it should be restricted to exigent situations, where the troops are abroad or at sea, where there would not be jurisdiction in a civilian provincial court judge to issue the warrants.

Senator Ghitler: Is your concern related to who is issuing the warrant or to the actual fact of the giving of the warrant?

Mr. McCann: My understanding of the practice that is currently followed by the military police — and I stand corrected on this — is that, if in Canada they require a DNA warrant or a general warrant, they will apply to the local justice of the peace or provincial court judge — or a search warrant, for that matter, that goes to the issues of searching outside of military premises. They are peace officers and, as such, can apply under the terms of the Criminal Code the same way a city police officer can.

Senator Ghitler: So is your recommendation that, rather than referring to a military judge in the section, we should be speaking in terms of a magistrate or justice of the peace?

Mr. McCann: No. My recommendation is that the provision should be restricted so that it would apply only to warrants that are necessary to obtain the substance while the individual is outside the country. In other words, if the individual is in Canada,

circonstances très limitées, faire des prélèvements sanguins. Je trouve donc extrêmement préoccupant qu'on inclue dans la liste des infractions pour lesquelles on peut délivrer un mandat relatif aux analyses génétiques des infractions qui sont relativement mineures, et même certaines qui sont extrêmement mineures.

En se prononçant sur la validité de mesures législatives par rapport à la Charte, les tribunaux ont parlé de la nécessité d'établir un équilibre. À partir de quel moment les préoccupations de la société relatives à la protection contre l'activité criminelle l'emportent sur les intérêts individuels d'un accusé ou d'un suspect qui souhaite protéger son droit à la sécurité de la personne et à l'intégrité corporelle?

La différence entre les dispositions relatives aux mandats et les ordonnances subséquentes à une déclaration de culpabilité, c'est que le juge de première instance a le pouvoir de déterminer, à la fin du procès, s'il convient ou non de délivrer une telle ordonnance, selon les circonstances de l'affaire, les antécédents de l'intéressé, etc. Par contre, le juge qui délivre un mandat n'a pas le pouvoir de tenir compte de ces facteurs. Il doit simplement se demander si le fait de délivrer ce mandat va contribuer à trouver l'auteur du crime.

Il me semble qu'en vertu de ce projet de loi, la police pourrait désormais obtenir un mandat pour recourir à des procédés qui constituent une atteinte à la vie privée d'une personne qui aurait commis des infractions mineures, sans que personne ait le pouvoir de dire: «Non, vous n'avez pas le droit de faire ça.»

Le sénateur Ghitler: Recommandez-vous que nous supprimions le projet d'article 196.12 de la Loi sur la défense nationale? Ce projet d'article permet au juge militaire, sur demande *ex parte*, de délivrer un mandat.

M. McCann: On pourrait l'y laisser, mais il faudrait limiter ce pouvoir aux situations exceptionnelles ou urgentes — par exemple, où les troupes étaient à l'étranger ou en mer, si bien qu'un juge de cour provinciale civile ne serait pas compétent pour délivrer un tel mandat.

Le sénateur Ghitler: Est-ce le fait de savoir qui va délivrer le mandat qui vous préoccupe, ou plutôt le fait même que ce mandat pourra être délivré?

M. McCann: Si je comprends bien la pratique actuelle de la politique militaire — et on me corrigera si je me trompe — si cette dernière a besoin au Canada d'un mandat relatif aux analyses génétiques ou d'un mandat général, ou même d'un mandat de perquisition pour perquisitionner des lieux autres que des locaux militaires, elle va en faire la demande au juge de paix local ou à un juge de la cour provinciale. Ce sont des agents de la paix et, à ce titre, ils peuvent présenter ce genre de demande conformément au Code criminel, tout comme le ferait un agent de police municipal.

Le sénateur Ghitler: Est-ce que vous recommanderiez par conséquent qu'au lieu de parler de juge militaire dans cet article-là, nous y substituions le terme magistrat ou juge de paix?

M. McCann: Non. Je recommande simplement que ces dispositions soient plus restrictives, c'est-à-dire qu'elles prévoient la délivrance d'un mandat uniquement quand ce mandat est nécessaire pour obtenir certaines substances pendant que l'intérêt

there is no need to go to the military trial judge. The police can then proceed; they are peace officers. They can apply under the terms of the Criminal Code to a provincial court judge who has jurisdiction in the area where the individual is.

Senator Fraser: I was also interested in this question of warrants. We were told last night that the military police have twice applied for DNA warrants under the existing scheme, without having Bill S-10. Nonetheless, I wonder whether it is not likely to prove preferable to have an unrestricted provision for military judges in here.

I take your point about there being only three of them. However, it strikes me that, because military people move around, it would not be an unlikely scenario for a court martial, say, that is taking place in Bosnia to have at its centre an individual who has been posted back to Canada. If so, there will be many jurisdictional problems.

Mr. McCann: If the person from whom you wish to obtain the DNA sample is in Canada, even though the alleged offence took place out of the country —

Senator Fraser: And the legal proceeding is taking place out of the country.

Mr. McCann: The fact that the legal proceeding is taking place outside of the country should not make any difference. The fact that the offence is alleged to have occurred outside the country may be a problem.

Senator Fraser: That would not be an uncommon event in the Armed Forces.

Mr. McCann: There might be a problem, in that the provincial judge might say that he does not have jurisdiction because it deals with an incident that occurred outside the country.

The usual practice in Canada where there are cross-provincial issues is that the warrant is obtained in the province in which the investigation is being conducted, and it is backed by a judge of the province in which the warrant is to be executed.

Senator Fraser: It is a muddy area.

Mr. McCann: I can see that those are the kinds of situations where it might properly apply.

I am not suggesting for a moment that the military trial judges are not perfectly capable of dealing with the issues here. I would be concerned, if I were administering this system, about what happens when we conflict out two thirds of the judges or even the entire bench. That is the heart of my concern.

Senator Poy: I do not quite understand your concern as to who issues the warrant. Can you explain your concern about who should issue the warrant for the DNA sample — and maybe the act was done in Canada or outside?

est à l'étranger. Autrement dit, si l'intéressé est au Canada, il ne serait pas nécessaire de s'adresser à un juge militaire de première instance. La police pourrait suivre la procédure normale; ce sont des agents de la paix. Ils peuvent, conformément au Code criminel, présenter une demande à un juge de la cour provinciale qui constitue l'autorité compétente dans la région où se trouve l'intéressé.

Le sénateur Fraser: Moi, aussi, je m'intéresse à la question des mandats. On nous a dit hier soir que la police militaire a deux fois demandé des mandats relatifs aux analyses génétiques en vertu du régime actuel, c'est-à-dire en l'absence du projet de loi S-10. Mais je me demande si on ne devrait pas plutôt opter pour une disposition qui ne limite pas les juges militaires.

Vous dites qu'il n'y en a que trois, et c'est un argument fort valable. Mais comme les militaires se déplacent beaucoup, il n'est pas improbable, me semble-t-il, qu'une cour martiale soit établie en Bosnie pour juger une affaire dont le principal intéressé est une personne qui a été renvoyée au Canada. Donc, j'entrevois de nombreux problèmes de compétence.

M. McCann: Si la personne dont vous souhaitez obtenir un échantillon de matériel génétique se trouve au Canada, bien que la présumée infraction ait été commise à l'étranger...

Le sénateur Fraser: Et les poursuites judiciaires ont lieu à l'étranger.

M. McCann: Le fait que les poursuites judiciaires aient lieu à l'étranger ne devrait pas faire de différence. Le fait que la présumée infraction ait été commise au Canada peut cependant être problématique.

Le sénateur Fraser: Ce ne serait pas inhabituel dans le cas du personnel des forces armées.

M. McCann: Cela pourrait poser problèmes, puisqu'un juge provincial pourrait dire que ce n'est pas de son ressort étant donné qu'il est question d'un incident qui aurait eu lieu à l'étranger.

La pratique usuelle au Canada, là où il y a des questions de compétence intéressant plusieurs provinces, veut qu'on obtienne le mandat dans la province où a lieu l'enquête et qu'on en présente la demande à un juge de la province où sera exécuté le mandat.

Le sénateur Fraser: Mais la situation n'est pas très claire.

M. McCann: À mon avis, c'est précisément dans ce genre de situations que les dispositions en question pourraient s'appliquer.

Je ne prétends aucunement que les juges militaires de première instance ne sont pas parfaitement capables de régler ces questions ici. Mais si c'était moi qui administrais ce système, je serais inquiet devant la possibilité que les deux tiers des juges, et peut-être même tous, ne puissent pas instruire une cause pour des raisons de conflit d'intérêts. C'est surtout ça qui me préoccupe.

Le sénateur Poy: Je n'ai pas très bien compris votre inquiétude en ce qui concerne la personne qui délivre le mandat. Pourriez-vous m'expliquer la nature de vos préoccupations relativement à la personne qui devrait délivrer le mandat relatif aux analyses génétiques, selon que l'infraction aurait été commise au Canada ou à l'étranger?

Mr. McCann: The military police are peace officers. Thus, under the provisions of the Criminal Code, they have the right to apply for a DNA warrant, even though they are investigating a service-related offence.

Senator Poy: Within the country?

Mr. McCann: Within the country, yes.

If they are investigating what is strictly a service offence as opposed to a service offence that adopts the Criminal Code provisions, we may be into a different area; I will leave that aside for a moment.

Let us assume that we are investigating an offence such as sexual assault, which is an offence under the Criminal Code, which is adopted into the Code of Service Discipline. If that is being investigated in Canada and all of the participants are in Canada — the accused is in Canada and the incident is alleged to have happened in Canada — they can go to a provincial court judge, which is provided for in the Criminal Code, to obtain a DNA warrant. I understand that that is what they do presently.

Senator Poy: When you say “they,” do you mean the military police?

Mr. McCann: The military police, yes. If, however, these provisions are applied, then the application is brought to a military trial judge, and he issues the warrant. Then you get into problems in terms of the available personnel in a judicial role. That problem need not exist.

I have been on record before arguing that the military justice system is perhaps a little over-broad at times, in that perhaps they try to completely duplicate the criminal system to a point that is not necessary. I have not been very successful in making that point, but it may be another example of overreaching and being a little overboard on the part of the military justice system.

Senator Poy: So your concern is that there are not enough military judges to be doing this?

Mr. McCann: Yes. If they are doing it all the time, and if the same case involves more than one application, you very quickly run out of available people.

Senator Joyal: Are you saying that the opportunity for a military judge to issue a warrant should be restricted to those cases where the alleged offence would have taken place abroad? If you say that normally they would apply to a provincial jurisdiction judge, of course in the context that the incidents are alleged to have happened abroad, Somalia or Kosovo or wherever the military armed forces are involved these days, taking into account the problem of not being able to apply to the local justice, then it must come from somewhere. There is no other choice than to have a military judge issue the warrant. Do you see another alternative?

M. McCann: Les policiers militaires sont des agents de la paix. En conséquence, aux termes du Code criminel, ils ont le droit de demander un mandat relatif aux analyses génétiques, même si l'infraction qui fait l'objet de l'enquête est une infraction militaire.

Le sénateur Poy: Au Canada?

M. McCann: Oui, au Canada.

S'ils enquêtent sur une infraction purement militaire, par opposition à une infraction militaire à laquelle s'appliquent les dispositions du Code criminel, la situation pourrait être un peu différente; je laisse cette question de côté pour l'instant.

Supposons que la police fasse enquête sur une agression sexuelle, qui est une infraction aux termes du Code criminel tout en étant inscrite au Code de discipline militaire. Si cette enquête se déroule au Canada et que tous les participants se trouvent au Canada — c'est-à-dire que l'accusé est au Canada et le présumé incident a eu lieu au Canada — ils pourront s'adresser à un juge de la cour provinciale, comme le prévoit le Code criminel, pour obtenir un mandat relatif aux analyses génétiques. Je crois d'ailleurs savoir que c'est la procédure qu'ils suivent actuellement.

Le sénateur Poy: Quand vous dites «ils», voulez-vous parler des policiers militaires?

M. McCann: Oui, absolument. Par contre, si ces dispositions-ci s'appliquent, la demande devra être faite à un juge de première instance militaire qui décidera ensuite ou non de délivrer un mandat. C'est là qu'on se heurte au problème du personnel disponible pour instruire des causes dans un contexte judiciaire. Mais le fait est qu'on peut facilement éviter ce problème.

J'ai déjà eu l'occasion de donner mon avis sur le système judiciaire militaire, qui est à mon avis de portée un peu trop large par moments, en ce sens qu'il fait un peu double emploi avec le Code pénal, alors que ce n'est pas vraiment nécessaire. Il faut dire que je n'ai pas eu beaucoup de succès jusqu'à présent pour ce qui est de convaincre les autorités du bien-fondé de mes arguments, mais j'estime néanmoins qu'il s'agit là d'un autre exemple du champ d'application excessif du système judiciaire militaire.

Le sénateur Poy: Vous craignez donc qu'il n'y ait pas suffisamment de juges militaires pour instruire les causes?

M. McCann: Oui. S'ils doivent faire ça tout le temps et si un même dossier donne lieu à plus d'une demande, on peut rapidement manquer de juges.

Le sénateur Joyal: Êtes-vous donc d'avis qu'un juge militaire ne doit pouvoir délivrer un mandat que lorsque la présumée infraction a été commise à l'étranger? Vous dites que normalement ils pourraient en faire la demande à un juge de la cour provinciale, mais dans un contexte où les présumés incidents se seraient déroulés à l'étranger — en Somalie, au Kosovo ou dans une autre région du monde où nos forces armées assurent actuellement une présence — étant donné qu'ils ne peuvent obtenir un mandat en s'adressant à un juge local, il faut bien qu'ils l'obtiennent quelque part. Il me semble que la seule possibilité alors serait de prévoir qu'un juge militaire puisse délivrer le mandat. Voyez-vous une autre solution?

Mr. McCann: I agree. If the incident is alleged to have occurred outside of Canada, arguably the justice of the peace or the provincial court judge who would otherwise issue that warrant would not have jurisdiction in that situation.

I have discussed this issue with some members of the defence counsel services of the military. My understanding at present is that, if the incident is alleged to have happened while the troops are posted in, say, Germany, application will be made to the local authorities in Germany for the appropriate warrants, under the local law. I am told that that does happen. I am not sure that it is an ideal situation.

Ideally, provisions should exist so that the whole investigation can be conducted under the auspices of the National Defence Act while the troops are abroad. I do not disagree with that.

Senator Joyal: You gave a classical example. Let us look, however, at a situation where the Canadian troops are involved in a war zone. I submitted to you Somalia and Kosovo. Let us look at difficult circumstances of insurrections and war. It is not easy to go to a local judge to try to receive an authorization or a warrant in those circumstances. It is a different context if the Canadian forces are posted permanently, as they were before, in Germany, where they are totally integrated.

However, the example I present is the extreme; for instance, Somalia, where you are faced with an almost impossible situation of applying for a warrant and receiving a decision quickly. This is the extreme case, but the one that usually makes a story.

Mr. McCann: I agree completely. That is the classic situation where there is a need to apply to a military trial judge. I cannot see any other way of doing it.

What I am suggesting is that the legislation perhaps has some restrictions respecting those sorts of situations, even in the situation where the troops are in Germany, where they are integrated into the local fabric of society there. I do not disagree philosophically with the idea that the National Defence Act should have the provisions to enable, if the prosecution is taking place in the military system, the whole investigation to be conducted under the military system as well.

Senator Ghitter: Is your position that under the law a military judge who issues a warrant is then prohibited from hearing the trial?

Mr. McCann: Not prohibited. However, the judge would be in a difficult situation vis-à-vis the perception of bias. One of the things the judge would have to consider in issuing the warrant is a lot of information about the case, the background of the investigation, which might inadmissible evidence at trial.

M. McCann: Je suis d'accord. Si le présumé incident s'était déroulé à l'étranger, il est vrai que le juge de paix ou le juge d'une cour provinciale qui serait normalement habilité à délivrer ce mandat ne serait pas compétent pour le faire dans une telle situation.

J'ai discuté de cette question avec certains membres de l'équipe militaire des avocats de la défense. Je crois comprendre qu'à l'heure actuelle, si l'incident est présumé s'être déroulé pendant que les troupes étaient en Allemagne, mettons, c'est aux autorités locales en Allemagne que l'on présente la demande de mandats, mandats qui sont donc délivrés en vertu du droit local. On m'a dit que c'est comme ça qu'on procède actuellement. Cependant, ce n'est pas idéal, à mon avis.

De façon idéale, les dispositions législatives devraient prévoir que toute l'enquête puisse être menée conformément à la Loi sur la défense nationale tant que les troupes sont à l'étranger. Je ne suis pas en désaccord avec cette façon de procéder.

Le sénateur Joyal: Vous avez cité un exemple classique. Parlons plutôt d'une situation où des troupes canadiennes seraient présentes dans une zone de guerre. J'ai parlé tout à l'heure de la Somalie et du Kosovo. Intéressons-nous plutôt aux situations les plus problématiques — par exemple, une insurrection ou la guerre. Il n'est pas facile de se présenter devant un juge local pour obtenir une autorisation ou un mandat dans de telles circonstances. La situation est toute autre, évidemment, si les Forces canadiennes assurent une présence permanente dans un pays donné, comme c'était le cas précédemment en Allemagne, où elles étaient totalement intégrées.

L'exemple que je soumets à votre examen est évidemment un exemple extrême; par exemple, en Somalie, où il est presque impossible de demander un mandat et d'obtenir une décision rapidement. C'est un cas extrême, mais ce sont justement ces cas-là qui font la une des journaux.

M. McCann: Je suis entièrement d'accord. Vous décrivez une situation classique où l'on doit nécessairement s'adresser à un juge de première instance militaire pour obtenir un mandat. À mon avis, il n'y a pas d'autres solutions.

Pour ma part, j'estime que le projet de loi comporte peut-être certaines restrictions à l'égard de situations comme celles que vous décrivez, et même une situation où nos troupes postées en Allemagne seraient totalement intégrées dans la société locale. D'un point de vue philosophique, je ne suis pas contre l'idée que la Loi sur la défense nationale prévoit que si les poursuites se déroulent dans le cadre du système de justice militaire, toute l'enquête relève du système militaire également.

Le sénateur Ghitter: Et vous êtes d'avis qu'aux termes de la loi, un juge militaire qui délivre un mandat n'aurait pas le droit d'instruire la cause?

M. McCann: Je ne dis pas qu'il n'aurait pas le droit de le faire. Mais le juge se trouverait dans une situation difficile puisque cela créerait peut-être la perception d'un parti pris. Avant de pouvoir délivrer un mandat, le juge aurait nécessairement besoin de beaucoup d'information au sujet du dossier, du déroulement de l'enquête, etc., si bien que ces éléments d'information pourraient être jugés inadmissibles lors du procès.

The usual practice in civilian courts — and I would hope it is the same in the military courts — is that once a judge has been involved in the investigative process, by issuing warrants or issuing authorizations for wiretaps and this sort of thing, that judge would not hear the trial.

Senator Ghitter: On an *ex parte* application that is *prima facie*.

Mr. McCann: *Prima facie*, they have been compromised by the *ex parte* application, which has included information that goes beyond what would be proper evidence at a trial.

Senator Ghitter: He would be unwise to hear the trial or he should not as a matter of law hear the trial?

Mr. McCann: As a matter the law, the judge should not. That is a generally accepted position in the legal community.

The Chairman: I have one question, which has to do with the letter to us from the Privacy Commissioner. On the second paragraph of the second page, he say:

One aspect of the Bill does cause me some concern. Under the proposed amendments to the *National Defence Act*, secondary designated offences —

Which you were speaking of Mr. McCann.

— (that is, offences for which DNA samples may be ordered, at the judge's discretion) include those identified as such under the *Criminal Code*, and an additional seven offences under the *National Defence Act*. These latter include mutiny with violence, striking a superior officer, and striking a subordinate. I have in the past questioned the necessity of requiring samples in connection with crimes where DNA evidence is unlikely to be of significant use. My position has been that samples after conviction should be taken only when the conviction was for a violent offence with more than a minimal rate of recidivism, and where the offender was reasonably likely to leave a genetic sample if he or she committed a subsequent offence. While Parliament, in my opinion, went farther than that in the amendments to the *Criminal Code*, I continue to have reservations."

Since this seems to fall within some of your earlier remarks, what is your comment on that?

Mr. McCann: That is essentially the same position that I was suggesting to you earlier. Given what is in the *Criminal Code* in terms of secondary designated offences, and even some of the primary designated offences, such as assault with a weapon, for example — which could be as minor as throwing a coffee cup or a book at someone. As I said earlier, some of the other matters that are listed under the secondary designated offence, including simple assault — which as you know can be as simple as a push. These are extremely minor offences.

Devant des tribunaux civils — et j'espère que c'est pareil pour les tribunaux militaires — une fois qu'un juge a participé au processus d'enquête en délivrant des mandats ou des autorisations d'écoute électronique, etc., on considère que ce juge ne peut pas instruire la cause.

Le sénateur Ghitter: Oui, dans le contexte d'une demande *ex parte* qui serait *prima facie*.

M. McCann: C'est-à-dire qu'à première vue, le juge aurait pu être compromis par la demande *ex parte*, qui engloberait des éléments d'information qui dépassent normalement ce qui serait considéré comme des preuves admissibles lors d'un procès.

Le sénateur Ghitter: Êtes-vous en train de dire simplement qu'il ne serait pas prudent que ce même juge instruisse la cause ou que de par la loi, il ne doit pas instruire cette cause?

M. McCann: De par la loi, le juge en question ne devrait pas le faire. Telle est la position généralement admise par le barreau.

La présidente: J'ai une question à poser relativement à la lettre qui nous a été adressée par le commissaire à la protection de la vie privée. À la page 2, au deuxième paragraphe, il dit ceci:

Un élément du projet de loi me préoccupe quelque peu. Ainsi, en vertu des modifications proposées à la *Loi sur la défense nationale*, les infractions secondaires [...]

Ce dont vous parliez tout à l'heure, monsieur McCann...

[...] (c'est-à-dire, celles pour lesquelles la demande d'échantillons d'ADN est laissée à la discrétion du juge), comprennent les infractions inscrites au *Code criminel*, ainsi que sept autres infractions qui relèvent de la *Loi sur la défense nationale*. Au nombre de ces infractions, nous retrouvons: mutinerie avec violence, violence envers un supérieur, violence envers une personne sous la garde de qui on est placé et mauvais traitements à un subalterne. Dans le passé, j'ai mis en doute la nécessité d'exiger des échantillons d'ADN lorsque leur utilité est peu sûre. Selon moi, le prélèvement d'échantillons après la condamnation devrait avoir lieu seulement lors d'infractions violentes où il y a plus qu'un risque minime de récidive et lorsqu'on est en mesure de s'attendre raisonnablement à retrouver une empreinte génétique en cas de récidive. Même si j'estime que le Parlement est allé encore plus loin au moment de modifier le *Code criminel*, je continue à me questionner.

Puisque cela semble correspondre à certaines des remarques que vous avez faites tout à l'heure, peut-être pourriez-vous réagir à l'opinion du commissaire?

M. McCann: Il s'agit essentiellement de la même position que je défendais tout à l'heure. Vu les dispositions du *Code criminel* actuel en ce qui concerne les infractions secondaires, et même certaines infractions primaires — l'agression armée, par exemple, surtout qu'il pourrait s'agir de quelque chose d'aussi mineur que d'avoir lancé une tasse de café ou un livre à quelqu'un. Comme je le disais tout à l'heure, certains des autres éléments qui figurent dans la liste des infractions secondaires, y compris les voies de fait simples — qui pourraient comprendre, comme vous le savez, le fait de pousser quelqu'un — correspondent à des infractions extrêmement mineures.

I am confident that the way the legislation is set up — it gives the judge the discretion not to make a post-conviction order — the judge can and will apply the proper principles and that, as a result, a body of case law or jurisprudence, whatever you want to call it, will evolve to direct the lower-level courts to not obtain or not order these samples in minor situations.

When you compare what is in the Criminal Code to the offences that are added under this provision, I see them to be comparable. I agree with the Privacy Commissioner that the whole issue around warrants should be reviewed at some time. My concern is not so much the post-conviction orders. I am confident that the judiciary will eventually do the right thing. However, I am concerned with respect to the warrant aspect of it, the issuing of the warrants for extremely minor offences.

The Chairman: Mr. McCann, you have put on the record something that I wanted to be there.

I would ask our next witnesses to come forward to the table. Perhaps we could begin by asking you, Mr. Roy, to address Senator Joyal's concern about the translation of the word "case law."

[Translation]

Mr. Yvan Roy, Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section: Madam Chair, I believe wording that would meet Senator Joyal's concerns could be suggested to this committee. I would have a suggestion to make with respect to the current wording of the second paragraph of the letter, which reads as follows:

[...] que le rapport annuel du commissaire de la GRC doit contenir un examen de la jurisprudence [...]

So, if you feel it is appropriate, we would replace the words "de la jurisprudence" with the following:

[...] contenir un examen des décisions judiciaires relatives à la question des analyses génétiques menées au cours de l'année précédente.

[English]

Senator Joyal: As the Minister of Justice would say, I concur because that is what I have here.

The Chairman: Since we are all agreed, then I will reword my note to the Solicitor General. I am sure we will receive a response almost immediately.

Mr. Kenneth W. Moreau, Executive Assistant, Office of the Senior Assistant Deputy Solicitor General, Policing and Security Branch, Solicitor General of Canada: Madam chair, we can simply amend the letter that we sent this morning, thereby saving you the trouble of having to write again.

The Chairman: I would appreciate that.

Je suis convaincu, étant donné la structure que prévoit le projet de loi — ce dernier donne au juge le pouvoir de ne pas délivrer d'ordonnances subséquentes à une déclaration de culpabilité — le juge pourra et voudra appliquer les bons principes, si bien qu'une jurisprudence sera constituée progressivement, grâce à laquelle les tribunaux inférieurs sauront qu'il ne faut pas autoriser le prélèvement de ces échantillons lorsqu'il s'agit de délits mineurs.

Quand on compare les dispositions du Code criminel aux infractions qu'on y ajoute en vertu de cette disposition-ci, il me semble qu'elles sont comparables. Je suis d'accord avec le Commissaire à la protection de la vie privée pour dire qu'il faudrait à un moment donné examiner toute la question des mandats. Ce n'est pas tellement la question des ordonnances subséquentes à la déclaration de culpabilité qui me préoccupe. Je suis convaincu que les juges finiront par prendre la bonne décision. Par contre la question des mandats me préoccupe — notamment la possibilité que des mandats soient délivrés pour des infractions très mineures.

La présidente: Monsieur McCann, vous nous avez permis de faire inscrire au compte rendu un certain nombre d'éclaircissements qui me semblaient essentiels.

Je demanderais au prochain témoin de venir s'asseoir. Peut-être pourrions-nous commencer par vous demander, monsieur Roy, de répondre à la préoccupation du sénateur Joyal au sujet de la traduction du terme «case law».

[Français]

M. Yvan Roy, avocat général principal, Section de la politique en matière de droit pénal: Madame la présidente, je pense qu'une formulation qui, je l'espère, satisferait les préoccupations du sénateur Joyal pourrait être offerte à ce comité. Je vous offrirais les mots suivants, le deuxième paragraphe de la lettre se lit somme suit:

[...] que le rapport annuel du commissaire de la GRC doit contenir un examen de la jurisprudence [...]

Nous remplacerions, si vous croyez que c'est approprié les mots, «de la jurisprudence», par les mots suivants:

[...] contenir un examen des décisions judiciaires relatives à la question des analyses génétiques menées au cours de l'année précédente.

[Traduction]

Le sénateur Joyal: Comme le dirait la ministre de la Justice, je suis d'accord étant donné que c'est ce que j'ai devant moi.

La présidente: Puisque nous sommes tous d'accord, je vais modifier le mot que j'entends adresser au solliciteur général. Je suis sûre que nous recevrons une réponse presque immédiatement.

M. Kenneth W. Moreau, adjoint exécutif, Cabinet du sous-solliciteur adjoint principal, Secteur de la police et de la sécurité, Solliciteur général du Canada: Madame la présidente, nous pouvons simplement modifier la lettre que nous avons envoyée ce matin, ce qui vous évitera d'avoir à refaire votre mot.

La présidente: Je vous en serais très reconnaissante.

I understand there are some amendments you wish to be made to this bill already. Perhaps you can present those to us with a rationale for them.

Mr. Moreau: We will ask Mr. Roy to speak to those proposed amendments, which arose from a working group chaired by the Department of Justice.

Mr. Roy: Two amendments are being proposed on the government side. They deal with a very practical situation. Following discussions with the provinces — those discussions were with a group we call the heads of prosecution — it was suggested that we amend Bill S-10 to make it clear that law enforcement agencies, when they are executing warrants or when they are taking samples for the purpose of DNA, should also be entitled to take the individual's fingerprints.

The reason for this is obvious. It has been suggested that at the same time we are taking a blood sample or a buccal swab we also take the individual's fingerprints. Getting the DNA and the fingerprints at the same time will make it a lot easier to ensure that they have the right person.

Therefore, the two amendments that are before you are for that purpose alone.

It was suggested, as part of the discussions, that perhaps the Identification of Criminals Act could do the trick. On further analysis, however, we do not think it does. In the circumstances, our opinion is that a small and rather technical change will help considerably in the enforcement of the provisions that are before you.

Senator Beaudoin: You say that the purpose of the fingerprints is to make sure that we have the right person. However, if we already have the DNA — and I am told DNA cannot be wrong, that there is no possibility of mistake — then the fingerprints are being used as a confirmation.

I have always believed, however — and you can correct me if I am wrong — that with DNA there is no possibility of error.

Mr. Roy: As to no possibility of error, I am sure a scientist would tell you that there is no such thing. However, the probabilities are such that, if your numbers are in the one in ten million range, you will not have a mistake.

The problem lies in the possibility that an individual who identifies himself as so and so will give DNA when in fact he is not the person he says he is. He is someone giving DNA for someone else. Therefore, obtaining fingerprints at the same time will help to ensure proper identification.

Our DNA bank is and will continue to be rather limited. It will grow over time. The fingerprint bank is more comprehensive, and fingerprint analysis is a lot faster. Therefore, we can match the DNA with the fingerprints, and eventually the name of someone,

Je crois savoir qu'il y a un certain nombre d'amendements que vous souhaitez apporter au projet de loi. Peut-être pourriez-vous nous expliquer pour quelles raisons vous les présentez.

M. Moreau: Nous allons demander à M. Roy de vous expliquer les projets d'amendements, qui découlent d'un groupe de travail présidé par le ministère de la Justice.

M. Roy: Le gouvernement propose d'apporter au projet de loi deux amendements qui concernent des situations pratiques. Dans le cadre de nos discussions avec les autorités provinciales — avec les membres d'un groupe qui sont ce que nous appelons des responsables des poursuites — il a été proposé que nous modifiions le projet de loi S-10 pour préciser que les autorités policières, lorsqu'elles ont à exécuter un mandat ou à prendre des échantillons d'ADN, devraient également avoir le droit de prendre les empreintes digitales de l'intéressé.

La raison de cette demande est évidente. Il a été proposé que les autorités, au moment de prélever du sang ou des cellules épithéliales par écouvillonnage, aient également le droit de prendre des empreintes digitales. Le fait de pouvoir obtenir un échantillon d'ADN et les empreintes digitales en même temps facilitera le travail des autorités en leur permettant de s'assurer qu'elles ont la bonne personne.

Par conséquent, vous êtes saisis de deux amendements qui ont ce seul objectif.

Pendant nos discussions, certains semblaient croire qu'il suffirait de recourir à la Loi sur l'identification des criminels. Mais après étude, nous sommes arrivés à la conclusion que cette loi ne convient pas. Nous estimons par conséquent qu'une modification mineure et plutôt technique contribuera grandement à garantir l'application efficace des dispositions du projet de loi S-10.

Le sénateur Beaudoin: Vous dites que vous voulez permettre aux autorités de prendre les empreintes digitales pour qu'elles soient en mesure de s'assurer qu'elles ont la bonne personne. Mais si nous avons également un échantillon d'ADN — et d'après ce qu'on m'a dit, il n'y a pas de possibilité d'erreur du moment qu'il s'agit d'ADN — il faut supposer que les empreintes digitales ne serviront qu'à confirmer l'identité.

Mais j'ai toujours pensé — et vous me corrigerez si je me trompe — qu'avec l'ADN, il n'y a pas de possibilité d'erreur.

M. Roy: Quant à la possibilité d'erreur, je suis convaincu qu'un scientifique vous dirait que l'erreur est impossible dans ce contexte. Et les probabilités sont telles que si vous parlez d'un cas sur 10 millions, vous n'aurez certainement pas d'erreur.

Le problème se pose, en réalité, lorsqu'une personne dont on a obtenu un échantillon d'ADN donne un faux nom. À ce moment-là, il attribue son ADN à quelqu'un d'autre. Par conséquent, si nous avons la possibilité de prendre ses empreintes digitales en même temps, nous pourrions connaître sa vraie identité.

À l'heure actuelle, notre banque de données génétiques est assez limitée, et elle continuera de l'être. Elle prendra progressivement de l'expansion. Notre banque d'empreintes digitales est beaucoup plus importante, et l'analyse des empreintes

instead of having a mistake in the identity of the person who has given the DNA.

Senator Beaudoin: It is a perfect proof.

Mr. Roy: It will be a great assistance.

Mr. Moreau: It certainly helps us in those situations where persons are using various names or various aliases — which is often the case.

Senator Joyal: By accepting this, we are doing something very important. Police records are full of fingerprints. We would be providing the key to linking fingerprint to a DNA sample. There are crimes whereby an individual does not leave any fingerprints but leaves some other bodily substance and, as such, the police cannot arrive at a definitive conclusion.

What we are doing here is providing the possibility for the police to reconnect with all the stock of fingerprints in the records. It is not just a matter of what will happen in the future. We are doing a link with the past records. Am I right in interpreting that?

Mr. Roy: I would agree with you. However, I would point out that, for almost all the offences we are talking about here, upon the person being arrested or brought before the courts, the fingerprints already would have been taken from the person who is at that moment thought to be the culprit. Fingerprints are not being taken for the time at this stage. The purpose behind what we are doing is to ensure that we are not missing a link in the chain, thereby ensuring that we have the right person.

But you are correct, Senator Joyal; I agree with you.

Mr. Moreau: This particular measure also protects persons who have the same name. Hence, it offers additional support. If there are two John Smiths, for example, the proposed legislation also protects them.

Mr. Roy: I am painfully aware of that.

The Chairman: It also would eliminate the mistaken identity that we had quoted to us at the very beginning of our deliberations about the gentleman who gave a vial of someone else's blood.

Senator Ghitter: At what stage are you asking to take the fingerprints — at the time of the *ex parte* application?

Mr. Roy: What is being contemplated is to take the fingerprint at the same time as the DNA sample. Those two pieces of information will be together.

se fait beaucoup plus rapidement. Par conséquent, nous pourrions comparer les données génétiques, les empreintes digitales et éventuellement le nom de l'intéressé, et éviter ainsi de faire une erreur en ce qui concerne l'identité de la personne qui a donné l'échantillon d'ADN.

Le sénateur Beaudoin: C'est une preuve parfaite.

M. Roy: C'est une preuve qui sera très utile.

M. Moreau: Il ne fait aucune doute qu'elle nous aidera grandement lorsqu'une personne utilise un ou plusieurs faux noms, ce qui arrive très souvent.

Le sénateur Joyal: En acceptant cet amendement, nous faisons quelque chose de très important. De nombreux dossiers judiciaires comportent des empreintes digitales. Ainsi nous donnons aux autorités la clés qui va leur permettre de faire le rapprochement entre des empreintes digitales et un échantillon d'ADN. Au moment de commettre un crime, l'auteur du crime peut laisser sur le lieu du crime, non pas des empreintes digitales, mais d'autres substances corporelles, de sorte que la police ne peut pas nécessairement tirer de conclusions définitives.

En adoptant cet amendement, nous permettons donc à la police de vérifier leurs dossiers judiciaires pour déterminer si les empreintes digitales de l'intéressé correspondent à celles d'une personne au sujet de laquelle ils auraient déjà établi un dossier judiciaire. Par conséquent, cet amendement ne va pas simplement nous aider à l'avenir; il va au contraire nous permettre de faire le lien avec les dossiers judiciaires déjà établis. Ai-je raison?

M. Roy: Je suis d'accord avec vous. Je vous signale, cependant, que pour presque toutes les infractions dont il est question ici, lorsqu'une personne qu'on soupçonne d'être l'auteur de l'infraction est arrêtée ou amenée devant un tribunal, à ce moment-là, ses empreintes digitales auront déjà été prises. L'objet de cet amendement n'est pas d'autoriser la prise d'empreintes digitales à ce moment-là. Il s'agit plutôt de s'assurer qu'il ne manque aucun maillon de la chaîne, et qu'on a bel et bien la bonne personne.

Mais vous avez raison, sénateur Joyal; je suis d'accord avec vous.

M. Moreau: Cette mesure permet également de protéger des personnes qui ont le même nom. C'est donc un appui supplémentaire. S'il existe deux Jean Duval, par exemple, ce projet de loi les protégerait également.

M. Roy: Je ne suis que trop conscient de ce problème-là.

La présidente: Cela permettrait également d'éliminer la possibilité qu'il y ait erreur sur la personne, car on nous a cité l'exemple, au début de nos délibérations, d'un monsieur qui a donné un flacon de sang qui n'était pas le sien.

Le sénateur Ghitter: Donc, à quel moment demandez-vous l'autorisation de prendre les empreintes digitales — au moment de la demande *ex parte*?

M. Roy: Ce qui est envisagé, c'est que les empreintes digitales soient prises en même temps que l'échantillon d'ADN. Ainsi les autorités obtiendraient en même temps ces deux éléments d'information.

Senator Ghitter: Thus, the *ex parte* application would be not only to take the DNA sample but also the fingerprints?

Mr. Roy: If these amendments are accepted by your committee and eventually by Parliament, once you have the power to obtain the bodily substance, whatever that might be, you will have the right to take fingerprints at the same time.

Senator Ghitter: Without the warrant?

Mr. Roy: Without the warrant.

Right now, if you arrest someone, without a warrant you can take fingerprints.

Senator Ghitter: We have not arrested anyone at this point.

Hypothetically, you are conducting an investigation. You come to the point where you go before a judge to get the fingerprints and the DNA. Without this proposed legislation, you cannot do that; correct? Without this proposed amendment, you would not be able to do that by the operation of law?

Mr. Roy: To obtain the fingerprints? No.

Senator Ghitter: So you are trying to do something in this legislation indirectly that you cannot do otherwise?

Mr. Roy: The purpose here is to ensure that you have identified the right person; no more, no less. I am not sure that I would agree with you that you are doing here indirectly what you cannot do directly. That is not the purpose of the amendment.

Senator Ghitter: It may be the effect of the amendment.

Mr. Roy: As you are speaking, I am trying to think this matter through.

Mr. Moreau: I stand to be corrected, but I believe that fingerprints are taken when a person is in lawful custody. This amendment will allow fingerprints to be taken simultaneously with the taking of DNA.

Senator Ghitter: We have a process with respect to fingerprints. However, we are now using DNA legislation to come in and do something that really is not in the context of the legislation we are dealing with. Hence, I am suggesting that you may be trying to do something indirectly that you cannot do directly.

I question whether you are coming before us with the right legislation to do that.

Mr. Roy: I am reading motion 38(a), which moves an amendment to proposed section 487.06(1) of the Criminal Code. That provision allows for the taking of those bodily substances for the purpose of analysis following the issuance of a warrant.

Le sénateur Ghitter: Ainsi l'objet de la demande *ex parte* serait de prendre non seulement l'échantillon d'ADN mais aussi les empreintes digitales?

M. Roy: Si ces amendements sont acceptés par le comité et éventuellement par le Parlement, du moment que les autorités ont le pouvoir d'obtenir un échantillon de certaines substances corporelles, quelles qu'elles soient, elles auront également le droit de prendre des empreintes digitales en même temps.

Le sénateur Ghitter: Sans mandat?

M. Roy: Sans mandat.

À l'heure actuelle, quand vous arrêtez quelqu'un, vous pouvez prendre ses empreintes digitales sans avoir de mandat.

Le sénateur Ghitter: Nous n'avons encore arrêté personne.

Supposons que vous meniez une enquête. À un moment donné, vous devez vous présenter devant un juge pour avoir l'autorisation de prendre des empreintes digitales et un échantillon d'ADN. En l'absence de ce projet de loi, vous ne pourrez pas le faire, n'est-ce pas? Si ce projet d'amendement n'est pas adopté, vous ne serez pas en mesure de faire ça aux termes de la loi actuelle, n'est-ce pas?

M. Roy: De prendre des empreintes digitales? Non.

Le sénateur Ghitter: Donc, vous essayez de faire quelque chose indirecte par voie législative que vous ne pourriez pas faire autrement?

M. Roy: L'objet de cet amendement est de permettre aux autorités de s'assurer qu'elles ont bel et bien la bonne personne; c'est tout. Je ne crois pas que vous ayez raison de dire que nous cherchons ici à faire indirectement ce que nous ne pouvons faire directement. Tel n'est pas l'objet de l'amendement.

Le sénateur Ghitter: Mais c'est peut-être l'effet de l'amendement.

M. Roy: Je réfléchis à la question pendant même que nous en discutons.

M. Moreau: On pourra toujours me corriger, mais je ne pense pas me tromper en vous disant qu'on prend automatiquement les empreintes digitales d'une personne dont on a la garde légitime. Cet amendement permettra simplement que les empreintes digitales soient prises en même temps que l'échantillon d'ADN.

Le sénateur Ghitter: Nous avons déjà une procédure en bonne et due forme en ce qui concerne les empreintes digitales. Mais maintenant nous passons par la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques pour faire quelque chose qui n'est pas vraiment du ressort du projet de loi en question. C'est pour ça que je dis que vous essayez peut-être de faire indirectement quelque chose que vous ne pouvez faire directement.

Je me demande si ce projet de loi convient pour l'usage que vous voulez en faire.

M. Roy: Je suis en train de lire la motion 38(a), c'est-à-dire l'amendement au projet d'article 487.06(1) du Code criminel. Cette disposition-là permet d'obtenir des échantillons de substances corporelles de l'intéressé par prélèvement, et ce pour des fins d'analyse après la délivrance d'un mandat.

The motion adds a new paragraph, a subsection (3), which provides the peace officer with the authority to take the sample —

Senator Ghitter: To take the fingerprints?

Mr. Roy: Yes, according to this amendment here.

Senator Ghitter: That opens up a whole new area. You cannot do that normally in law. An officer cannot get a warrant to take my fingerprints on the basis of a suspicion. He or she can only get a warrant after charges are laid. Why would we allow it here when elsewhere in criminal law it is not allowed?

Mr. Roy: You are drawing the distinction between doing this only after the person has been convicted, and doing this both when the person has been convicted and at the stage where you are only investigating.

Senator Moore: Charged.

Senator Nolin: After the issuance of a warrant, period.

Senator Ghitter: We are only in investigation right now.

Mr. Roy: That is right. If I understand Senator Ghitter's line of reasoning, he is saying that if a warrant is being sought to take fingerprints as part of the investigation, then we are broadening the scope of the law, we are providing the state more powers, whereas if it is being done only on conviction of the individual, for the purpose I explained, which is to ensure that we have the right link, then perhaps the concerns are less significant.

Senator Beaudoin: If you propose an amendment it is because you want more power.

Senator Nolin: Is it possible that Senator Ghitter has raised a concern that was not thought of by the department?

Mr. Roy: That is exactly what I am thinking.

Senator Nolin: Do you want a few days to think about it and come back next week?

Mr. Moreau: I think it is a valid question. We undertake to come back to this committee with an answer.

[Translation]

Senator Nolin: I was reading the excellent report prepared by Mr. Zigayer on the entire system put in place in 1995. As I was reading it, I remembered that we had asked officials why, when the police take samples of bodily substances, they are not required to allow the individual whose bodily substances are being taken to have access to legal counsel. This is only done in cases where young people are involved, but not in any other case.

As I was reading Mr. Zigayer's report, I realized that even though it is not a requirement under the law, you still do this. In other words, the instructions given to the various police forces and

La motion en question propose d'ajouter un nouveau paragraphe (3), qui donnerait à l'agent de la paix le pouvoir d'obtenir l'échantillon...

Le sénateur Ghitter: Et de prendre des empreintes digitales?

M. Roy: Selon cet amendement, oui.

Le sénateur Ghitter: Ça, c'est tout à fait nouveau. La loi ne permet pas normalement de faire une telle chose. Un agent de police ne peut pas obtenir un mandat pour prendre mes empreintes digitales simplement parce qu'il me trouve suspect. Il ne peut obtenir un mandat qu'après la mise en accusation. Pourquoi l'autoriser ici, alors que les autres dispositions du Code pénal ne le permettent pas?

M. Roy: Vous faites une distinction entre le fait de faire ça après que l'intéressé a été condamné, et la possibilité de le faire non seulement après que l'intéressé a été condamné mais à l'étape de l'enquête.

Le sénateur Moore: Après la mise en accusation.

Le sénateur Nolin: Après la délivrance d'un mandat; c'est tout.

Le sénateur Ghitter: Pour l'instant, nous sommes à l'étape de l'enquête.

M. Roy: C'est exact. Si je comprends bien la logique du sénateur Ghitter, il dit que si l'on demande le mandat pour prendre les empreintes digitales d'un intéressé dans le cadre de notre enquête, nous élargissons le champ d'application de la loi en accordant à l'État des pouvoirs accrus, alors que si nous autorisons cela uniquement après que ce dernier a été condamné, pour les fins que j'ai expliquées tout à l'heure — c'est-à-dire pour nous assurer que nous avons bel et bien la bonne personne — à ce moment-là, il y a moins lieu d'être préoccupé par ce pouvoir.

Le sénateur Beaudoin: Si vous proposez un amendement, c'est parce que vous souhaitez accroître vos pouvoirs.

Le sénateur Nolin: Est-il possible que le sénateur Ghitter ait soulevé une préoccupation à laquelle le ministère n'a pas pensé?

M. Roy: C'est exactement ce que je suis en train de me demander.

Le sénateur Nolin: Voulez-vous prendre quelques jours pour y réfléchir et revenir la semaine prochaine?

M. Moreau: C'est une question fort valable. Nous nous engageons donc à transmettre une réponse au comité.

[Français]

Le sénateur Nolin: Je lisais le très bon rapport que M. Zigayer a préparé sur tout le système mis en place en 1995. En le lisant, je me suis rappelé que nous avions demandé aux représentants comment il se faisait qu'on n'oblige pas les autorités policières, lorsqu'elles font la prise de substances, de permettre à la personne dont on prendra une partie de son corps, d'avoir recours aux services d'un avocat. On le fait uniquement dans le cas d'une personne jeune, mais on ne le fait pas dans le cas des autres.

En lisant ce que M. Zigayer a présenté dans son rapport, je comprends que même si la loi ne l'oblige pas, vous le faites quand même. Autrement dit, les instructions données aux différents

the people taking these samples are to advise individuals from whom the samples are being taken, even if they are not young people, that they can retain a lawyer, even though there is no requirement that they be advised.

The Supreme Court requires that you comply with Section 10 of the Charter. Various rulings by the Supreme Court require you to do that. In light of the amendment you have brought forward this morning, would it not be a good idea to extend the protection given young people to all individuals who are the subject of such warrants?

Mr. Roy: The protection you are referring to under the Young Offenders Act, if memory serves me well, came about as a result of legislation that passed well before the Charter of Rights and Freedoms was put in place. Parliament decided, with good reason we can assume, that there was no need to withdraw this wording from the Young Offenders Act or subsequent legislation, because it would also serve as a reminder. As a general rule, the State's obligation to provide counsel is even broader than what is provided for under the Constitution. So, there were two main reasons for keeping this in the legislation: this was already the case previously and the protection is broader. As far as DNA is concerned, it is clear to me that someone who is forced by the State to do something undergoes some form of detention.

In the *Therens* case, the Supreme Court ruled almost fifteen years ago that the detention referred to in Section 10 had to be of a psychological nature. If someone has the impression that he cannot go anywhere, then he is effectively detained. The Constitution provides that in cases of detention, you have an obligation to provide the right to counsel. I believe that what we now have in the Criminal Code already specifically provides for that right through an individual's ability to exercise his right to legal counsel under the Constitution. I wonder whether it is wise for Parliament to set that out in one provision but not specify it elsewhere, which could leave the impression that the duty of the State could differ from one place to another. My preference would be to allow the law, as it is currently written, to apply in such cases and not specify this right in the Criminal Code, in order not to give someone the impression that if this is specified in the Criminal Code, that means no such obligation exists elsewhere. If we had to completely revise the Criminal Code to include this in every appropriate place, I am wondering whether that would really be useful, and whether we would not be just opening ourselves up to similar action for other kinds of provisions. In other words, the law seems clear on this point, the State is fully aware of its obligation in this regard, and if the State does not comply with that obligation, it is sanctioned via the Constitution, without there being any need to specify that in legislation. After all, it is the supreme law of the land and if the State does not know that, then we have a problem. And ultimately if such a problem does arise, it will be sanctioned via Section 24.

Senator Nolin: In the amendments we passed in 1995, we specifically amended the Criminal Code to ensure that such an obligation exists where young people are concerned. We are not just talking about the Young Offenders Act, but actually the Criminal Code. Thus legal counsel will be offered to a young person who has had to provide samples of bodily substances.

corps policiers et à ceux qui font les prises de ces substances, avisent, quoiqu'ils n'y sont pas obligés, les personnes qu'elles peuvent avoir recours aux services d'un avocat, même si ce ne sont pas des jeunes.

La Cour suprême vous oblige à respecter l'article 10 de la Charte. Les décisions rendues par la Cour suprême vous y obligent. À la lumière de l'amendement que vous nous suggérez ce matin, n'y aurait-il pas lieu d'étendre la protection que l'on accorde aux jeunes à tous ceux qui vont être l'objet d'un de ces mandats?

M. Roy: La protection dont on parle dans la Loi sur les jeunes contrevenants, si ma mémoire ne me trahit pas, provient de mesures législatives qui ont été adoptées bien avant la Charte des droits et libertés. Le Parlement a jugé, sûrement à bon droit, qu'il n'était pas utile de retirer ces textes de la Loi sur les jeunes contrevenants ou des loi subséquentes, parce que cela servait aussi de rappel. De façon générale, l'obligation de l'État de fournir un droit d'avocat est encore plus large que ce qui est prévu par la Constitution. Donc, il y avait deux raisons essentiellement pour le maintenir dans ces textes de loi: cela était déjà indiqué dans le passé et la protection est plus large. En matière d'ADN, je n'ai pas de doute qu'une personne forcée de se soumettre d'une manière ou d'une autre à l'État subit une forme de détention.

La Cour suprême dans l'affaire *Therens*, il y a déjà près de 15 ans, nous disait que la détention dont on parle à l'article 10, devait être une détention d'ordre psychologique. Lorsque la personne sent qu'elle ne peut aller nulle part, elle est détenue. La Constitution prévoit que dans un cas de détention, vous avez une obligation de fournir le droit à l'avocat. Je crois que ce que nous avons ici dans le Code criminel prévoit déjà, de par l'exercice du droit à l'avocat en vertu de la Constitution, ce droit de façon spécifique. Je me demande s'il est sage, pour le Parlement, de l'indiquer dans une disposition et de ne pas l'indiquer ailleurs, laissant l'impression que le devoir à l'État peut être différent d'un endroit à l'autre. Ma préférence serait de laisser le droit, tel qu'il existe présentement, s'appliquer en ces matières et de ne pas l'écrire au Code criminel pour ne pas donner l'impression à quelqu'un que si on le dit dans le Code criminel, c'est parce qu'ailleurs on n'a pas à le faire. S'il fallait reviser le Code criminel pour l'indiquer à tous ces endroits, je me demande si cela serait utile et si cela n'inviterait pas à le faire pour d'autres types de dispositions. En deux mots, le droit me semble clair à cet égard, l'État sait fort bien qu'il y a cette obligation et si l'État ne le fait pas, il est sanctionné de par la Constitution, sans qu'on l'indique dans un texte de loi. Après tout, c'est la loi suprême et si cela n'est pas connu par l'État, on a un problème. Et ce problème, ultimement, s'il existe, sera sanctionné par le biais de l'article 24.

Le sénateur Nolin: Dans les amendements que nous avons adoptés en 1995, nous avons spécifiquement modifié le Code criminel de sorte que dans le cas d'une jeune personne une obligation est imposée. On ne fait pas juste allusion à la Loi sur les jeunes contrevenants, mais vraiment au Code Criminel. On pourra offrir les services d'un conseiller juridique à la jeune

Do you not think it is time that we specified, once and for all, that this will apply not only to young people but to everyone, especially if we are also talking about DNA samples?

Mr. Roy: I would simply remind you that under Section 487.07, there is recognition not only of the individual's right to counsel but also the parents' right to be present. That's the reason why it was written that way. In a way, it is the counterpart to the Young Offenders Act.

Senator Nolin: The legislation has to be effective, otherwise we will have to bring you back a year from now to correct the things that should have been done in the first place.

[English]

The Chairman: Our Library of Parliament person has just pointed out to me that these sections that the amendments refer to and apply to are all in the post-conviction part of the bill.

Mr. Moreau: They are not part of the DNA warrant.

The Chairman: It is not in the warrant section. It is not in the investigation time. It is post-conviction.

Senator Fraser: When we were all sitting here thinking that what we were talking about was the investigative phase, it struck me that the use of fingerprints as an identifier of that sample might be a very useful protection for the person. There have been cases in this country, although fortunately not many, where the police have cooked up evidence. One can perceive of a case where the police, to protect one of their own, might substitute an innocent person's DNA sample. If the fingerprints are attached, that is a protection for the person.

It struck me that the real concern was not whether fingerprints were taken but what happens to those fingerprints afterwards, particularly in the case of someone who ended up not even being arrested, let alone charged. If we were to use fingerprints as a label at the investigative phase — and I realize that I am opening a whole new area here — would it be a protection to specify in the law that those fingerprints must never be inserted in any permanent record? Should it be specified that those fingerprints must be destroyed at the same time that the DNA sample is destroyed — because investigative DNA samples are destroyed when the investigation and trial are complete, as we have been assured by everyone who has come before us.

I was struck by the thought that this could be an actual protection for the citizen.

personne qui aura dû subir un prélèvement d'échantillons de substances corporelles.

N'y aurait-il pas lieu, une fois pour toutes, de dire que ce n'est pas juste pour les jeunes mais pour tout le monde, surtout s'il est pour y avoir relevé d'empreintes génétiques en plus?

M. Roy: Je rappellerais simplement qu'à l'article 487.07, ce n'est pas simplement le droit à l'avocat qui est reconnu, mais également le droit aux parents d'être présents. C'est la raison pour laquelle c'est écrit de cette manière. C'est un peu la contrepartie de la Loi sur les jeunes contrevenants.

Le sénateur Nolin: Il faut que cette loi soit efficace, sinon on devra se revoir dans un an pour corriger ce qui aurait dû être fait avant.

[Traduction]

La présidente: Notre attaché de recherche de la Bibliothèque du Parlement vient de me signaler que les articles visés par les amendements en question se trouvent tous dans la partie du projet de loi qui concerne les mesures prises après une déclaration de culpabilité.

M. Moreau: Ils ne sont donc pas en rapport avec le mandat relatif aux analyses génétiques.

La présidente: Non. Ces amendements ne concernent pas la partie du projet de loi qui traite des mandats. Donc, on parle de mesures qui sont prises après la déclaration de culpabilité, et non pendant l'enquête.

Le sénateur Fraser: Quand nous étions tous en train de nous dire qu'on parlait de l'étape de l'enquête, je me disais que le fait de pouvoir recourir aux empreintes digitales pour vérifier l'identité de la personne qui a donné l'échantillon pourrait en réalité lui assurer une bonne protection. Il s'est déjà produit au Canada — pas très souvent, heureusement, que des agents de police aient créé de toute pièce des éléments de preuve. On peut donc concevoir que la police décide, afin de protéger un de ses agents, de substituer à l'ADN de ce dernier l'ADN d'une personne innocente. Mais le fait d'avoir également accès aux empreintes digitales constitue en réalité une protection supplémentaire pour l'intéressé.

Je me disais aussi que ce qui doit nous intéresser, ce n'est pas tant le fait qu'on ait pris les empreintes digitales d'une personne, mais ce qu'on en fait par la suite, notamment si cette personne n'a pas été arrêtée ou mise en accusation. Si nous permettions aux autorités d'avoir accès aux empreintes digitales à l'étape de l'enquête — et je sais que je parle ici d'une toute nouvelle possibilité — est-ce que le fait de préciser dans la loi que ces empreintes digitales ne doivent jamais être versées à un dossier judiciaire permanent permettrait de protéger les citoyens? Convient-il de préciser que ces empreintes digitales doivent être détruites en même temps que l'échantillon d'ADN — car tous ceux qui ont comparu devant le comité nous ont garanti que les échantillons d'ADN obtenus à des fins d'enquête sont détruits à la fin de l'enquête et du procès.

Je me disais que ce genre de mesure permettrait en réalité de protéger les citoyens.

Mr. Roy: Using your hypothetical, you would have to add into the mix the requirement that the state not use the fingerprints for any other purpose other than to identify the your DNA sample. Some of the concerns from the other side were that the police would then be in a position to use the sample for investigative purposes; in other words, to run those fingerprints against the bank for whatever purpose they have.

That is something that Senator Ghitter, among others, would like us to think about more.

The order we are talking about in the motion is an order under sections 487.051 and 487.052 of the Criminal Code. With respect to the military justice context, it would be orders under 196.14 and 196.15. I take it from Senator Ghitter's last intervention that these deal exclusively with post-conviction orders to peace officers for the purpose of taking those bodily samples?

Mr. Moreau: That is correct. It reads very specifically: "...if a person is found guilty of a designated offence." Post-conviction only.

Senator Fraser: So, post-conviction only.

Mr. Roy: What threw me off is that is an amendment to section 487.06 of the Criminal Code. It is my mistake to have thought that this would apply to both the investigative stage and the post-conviction stage. Having read this section more carefully while we were talking, I can vouch for the fact that it is post-conviction. My apologies.

Senator Pearson: I was interested in the same thing as Senator Fraser; however, I am not sure that we should be opening this can of worms.

Mr. Bill Clancy, Policy Analyst, Policing and Law Enforcement Directorate, Solicitor General of Canada: With respect to the fingerprints and the DNA warrant, under the current regime the peace officer could take a DNA sample but would not be authorized to take the fingerprints. All this does is clarify that fingerprints can be taken at the same time as the DNA sample is taken, after conviction.

Senator Joyal: I am trying to reconcile in my mind whether we are short-circuiting the procedure that is normally followed to receive authorization to take fingerprints by in fact legislating another procedure to receive fingerprints once we have the authorization to receive the DNA sample. Are the two procedures totally parallel? Are we not in fact allowing the taking of fingerprints in a different pattern than the one we follow normally when they are not linked to DNA?

M. Roy: Dans votre exemple hypothétique, il faudrait aussi prévoir que l'État ne puisse pas utiliser les empreintes digitales pour d'autres fins que l'identification de l'échantillon d'ADN. Certains craignaient que la police utilise cet échantillon à des fins d'enquête; autrement dit, qu'elle consulte le fichier dactyloscopique pour faire une comparaison d'empreintes digitales à d'autres fins, éventuellement.

Le sénateur Ghitter et d'autres voudraient justement que nous y réfléchissions un peu plus.

L'ordonnance dont il est question dans cette motion est une ordonnance délivrée aux termes des articles 487.051 et 487.052 du Code criminel. Dans le cadre du système de justice militaire, ces ordonnances seraient délivrées aux termes des articles 196.14 et 196.15. Si je me fonde sur la dernière intervention du sénateur Ghitter, ces articles semblent concerner exclusivement des ordonnances délivrées à des agents de la paix après la déclaration de culpabilité pour leur permettre d'obtenir ces prélèvements de substances corporelles. C'est bien ça?

M. Moreau: C'est exact. Le texte est très précis. «Lorsqu'elle déclare une personne coupable d'infraction désignée...». Donc, il s'agit uniquement d'une ordonnance subséquente à une déclaration de culpabilité.

Le sénateur Fraser: Uniquement? Ah, bon.

M. Roy: Ce qui m'a un peu décontenancé, c'est qu'il s'agit d'un amendement à l'article 487.06 du Code criminel. C'est moi qui me suis trompé en croyant que cet amendement visait à la fois l'étape de l'enquête et la période subséquente à la déclaration de culpabilité. Ayant eu l'occasion, pendant que nous en discussions, de relire attentivement cet article, je peux vous assurer qu'il vise exclusivement une ordonnance délivrée après la condamnation. Mes excuses.

Le sénateur Pearson: Je m'intéressais à la même possibilité que le sénateur Fraser; d'un autre côté, je ne suis pas sûre qu'il convienne d'ouvrir cette boîte de Pandore.

M. Bill Clancy, analyste de politique, Direction générale de la police et de l'application de la loi, Solliciteur général du Canada: En ce qui concerne les empreintes digitales et le mandat relatif aux analyses génétiques, à l'heure actuelle, un agent de la paix pourrait obtenir un échantillon d'ADN mais ne serait pas autorisé à prendre les empreintes digitales de l'intéressé. Cet amendement n'a donc pour effet que de préciser qu'on pourra désormais prendre les empreintes digitales de l'intéressé en même temps qu'on lui prélève un échantillon d'ADN, et ce après la condamnation.

Le sénateur Joyal: Je m'interroge sur la possibilité que nous court-circuitons ainsi la procédure normalement suivie pour recevoir l'autorisation de prendre des empreintes digitales, puisque nous prévoyons par voie législative une nouvelle procédure selon laquelle les autorités pourraient désormais prendre les empreintes digitales d'une personne une fois qu'elles sont reçu le feu vert pour lui prendre un échantillon d'ADN. S'agit-il de deux procédures tout à fait parallèles? N'est-il pas vrai que nous sommes en train de créer une procédure tout à fait différente dans cette circonstance précise que celle qui est

Mr. Roy: Right now, when a person is charged with an indictable offence, you can get his fingerprints.

In some provinces, Quebec, in particular, once the person has been acquitted of the offence, there is an application made for the destruction of those fingerprints. In other jurisdictions, and in the United States, once you have the fingerprints that is the end of the matter; you can keep them unless you make a very special application. That varies from jurisdiction to jurisdiction.

The taking of fingerprints is done by operation of law. The Supreme Court ruled that to be perfectly constitutional more than 10 years ago in *Higgins and Beare*. The decision was rendered by Mr. Justice La Forest, who has been one of the best defenders of privacy rights of Canadians.

What this is proposing is to say that, by operation of the law, once the person has been convicted and you can receive the DNA sample, you can get at that same time the fingerprints of the person. My view is that these run parallel, and I do not see a conflict between the two, subject to hearing others disagree and that would change my mind.

When I read these motions for the first time this morning, my view was that the purpose of it was purely and simply to make it more efficient, that there was no infringement on the rights of people. Indeed, in a large number of those cases, the fingerprints will already have been taken from someone at the time of arrest or at the time of charging. Thus, it is only a link, from the DNA to the fingerprints, to make sure that we have the same person all the way through. It is good protection for the state, for the accused, and for ordinary Canadians. It is not an infringement.

Senator Joyal: This has not been submitted to the Privacy Commissioner; correct?

Mr. Roy: I do not think so.

Senator Joyal: Madam chair, perhaps we should submit the amendments to the Privacy Commissioner. We already have a letter from him on the basis of one text. In all fairness, if we are adding something substantive in the legislation, we should submit it to him, too.

Second, in the case of Quebec, when somebody applies to have fingerprints destroyed, how would it cope with this?

Mr. Roy: The circumstances I was discussing are cases where there has been an acquittal. By definition, it is after conviction. If there is an appeal and the person is acquitted, everything is destroyed, including the fingerprints. In this case, that is completely clear. Destruction would have to be complete.

normalement suivie quand on prend des empreintes digitales sans qu'il y ait prélèvement d'un échantillon d'ADN?

M. Roy: À l'heure actuelle, du moment qu'une personne est accusée d'un acte criminel, vous lui prenez ses empreintes digitales.

Dans certaines provinces, entre autres le Québec — une fois qu'une personne a été acquittée d'une infraction, elle peut demander la destruction de ses empreintes digitales. Dans d'autres provinces, et aux États-Unis, une fois que vous avez les empreintes digitales de quelqu'un, c'est terminé; vous pouvez les garder à moins que ne soit présentée une demande très spéciale. Ainsi la situation varie d'une province à l'autre.

La dactyloscopie est prévue par la loi. La Cour suprême a décidé, il y a plus de 10 ans dans l'affaire *Higgins et Beare*, qu'elle était parfaitement constitutionnelle. Il s'agissait d'une décision de M. le juge La Forest, qui a été l'un des plus grands défenseurs du droit des Canadiens à la protection de la vie privée.

Il est proposé ici que la loi prévoit qu'une fois qu'une personne a été trouvée coupable d'une infraction, si vous êtes autorisé à lui prendre un échantillon d'ADN, vous pourrez en même temps lui prendre ses empreintes digitales. À mon sens, il s'agit d'activités parallèles qui ne sont aucunement en conflit, à moins que d'autres ne soient pas d'accord, ce qui pourrait me faire changer d'avis.

Quand j'ai lu ces motions pour la première fois ce matin, j'avais l'impression qu'elles avaient pour objet simplement d'accroître l'efficacité du processus, sans pour autant enfreindre les droits des citoyens. Dans bon nombre de cas, le fait est que les autorités auront déjà pris les empreintes digitales de l'intéressé au moment de son arrestation ou de la mise en accusation. Il s'agit donc simplement de faire le lien entre l'échantillon d'ADN et les empreintes digitales, pour que les autorités puissent s'assurer d'avoir la bonne personne. C'est une bonne protection pour l'État, pour l'accusé et pour les citoyens ordinaires. Il ne s'agit aucunement d'une violation de leurs droits.

Le sénateur Joyal: Cet amendement n'a pas été soumis à l'examen du commissaire à la protection de la vie privée, n'est-ce pas?

M. Roy: Non, je ne crois pas.

Le sénateur Joyal: Madame la présidente, peut-être devrions-nous justement soumettre ces amendements à l'examen du commissaire à la protection de la vie privée. Nous avons déjà reçu une lettre qu'il nous a adressée au sujet d'un texte en particulier. En toute justice, si nous envisageons d'ajouter une disposition de fond au projet de loi, il convient, semble-t-il, de la soumettre à son examen.

Deuxièmement, au Québec, par exemple, si quelqu'un voulait présenter une demande pour faire détruire ses empreintes digitales, quelle serait la procédure à suivre aux termes de ce projet de loi?

M. Roy: Je parlais surtout de cas où l'intéressé a été acquitté. Par définition, c'est après la condamnation. Si c'est porté en appel et que l'intéressé est acquitté, tout est détruit, y compris les empreintes digitales. Dans un tel cas, c'est très clair: il faudrait que tout soit détruit.

In Quebec, they started with decisions from the superior court in a number of cases. One that comes to mind by Mr. Justice Rothman is now in the Court of Appeal. In Quebec, the case law is clear. This is a matter of law and a matter of fact.

In other jurisdictions, they have taken a different view, and the matter has not reached the Supreme Court of Canada yet.

Senator Beaudoin: There are a lot of cases dealing with fingerprints. As you said, Mr. Justice La Forest has been very good in that area. However, from the Supreme Court, there is very little concerning DNA. There is only *obiter dictum*. This worries me because this amendment refers both to fingerprints, where we have a huge jurisprudence, and to DNA, which is only starting. I want to be quite sure that we are not violating any decision of the Supreme Court on fingerprints. That is my concern.

I am not saying that what we are doing is wrong. However, since we are dealing with two things at the same time — DNA, which is just starting and we have *obiter dictum*; and the other one, fingerprints, has been there for years and years. We must be careful.

Why have you not brought that amendment previously, when we studied fingerprints?

Mr. Roy: This matter has emerged recently. It goes back to the end of November where the heads of prosecution suggested that this would be a good idea, to ensure that we are not making mistakes. Upon taking a closer look, we thought that the amendment would not add to constitutional problems that we may or may not have. The case law right now respecting the schemes that have been in our law for some time have all been successful, in that this is seen as being constitutional. A leading case is now before the Ontario Court of Appeal, as I am sure Mr. Zigayer pointed out to you.

Senator Beaudoin: In other words, you are sure that the amendment you are bringing to the table is in accordance with the jurisprudence of the Supreme Court?

Mr. Roy: With respect to fingerprints, I have no doubt.

Senator Gérald-A. Beaudoin (*Deputy Chairman*) in the Chair.

Senator Moore: You referred to a situation where a hybrid charge is laid, fingerprints are taken, and the Crown subsequently may decide to proceed via summary conviction. In that situation, are those fingerprints destroyed?

Au Québec, c'est d'abord la Cour supérieure qui a rendu un certain nombre de décisions à cet égard — entre autres, celle de M. le juge Rothman qui est actuellement devant la Cour d'appel. Au Québec, la jurisprudence est claire. Il s'agit là d'une question de droit et de fait.

Dans d'autres provinces, l'optique est différente, et cette question n'a pas encore été renvoyée devant la Cour suprême du Canada.

Le sénateur Beaudoin: Il y a de nombreuses affaires qui concernent les empreintes digitales. Comme vous l'avez dit vous-même, M. le juge La Forest a rendu d'excellentes décisions dans ce domaine. Mais la Cour suprême a peu statué sur la question de l'ADN. Nous devons nous contenter de l'*obiter dictum*. Cela m'inquiète un peu, parce que cet amendement concerne les empreintes digitales, au sujet desquelles nous avons déjà une jurisprudence considérable, et l'ADN, qui est un domaine tout nouveau où la jurisprudence commence à peine à se constituer. Je veux surtout m'assurer que nous n'allons pas à l'encontre d'une décision de la Cour suprême sur les empreintes digitales. C'est ça qui m'inquiète.

Je ne prétends pas que nous aurions tort de faire ça. Mais puisque nous traitons de deux éléments en même temps — l'ADN, qui est un domaine tout nouveau au sujet duquel nous n'avons pour l'instant que l'*obiter dictum*, et les empreintes digitales, qui fait déjà l'objet d'une jurisprudence considérable, je pense qu'il faut être prudent.

Pourquoi n'avez-vous pas présenté cet amendement précédemment, quand nous étudions la question des empreintes digitales?

M. Roy: C'est quelque chose qui nous a été proposé dernièrement. C'est vers la fin novembre que les responsables des poursuites ont suggéré que nous prévoyions cette possibilité-là pour être sûr de ne pas faire d'erreurs. Nous avons donc décidé d'explorer cette possibilité, et il nous semblait que l'amendement proposé ne poserait aucunement problème sur le plan constitutionnel. La jurisprudence actuelle relative aux régimes que prévoient depuis un certain temps nos lois est bien admise, en ce sens que c'est considéré comme étant tout à fait constitutionnel. D'ailleurs, la Cour d'appel de l'Ontario est actuellement saisie d'une affaire très importante dans ce domaine, comme M. Zigayer a dû vous le dire.

Le sénateur Beaudoin: Autrement dit, vous êtes sûr que l'amendement que vous nous proposez d'adopter est conforme à la jurisprudence de la Cour suprême?

M. Roy: En ce qui concerne les empreintes digitales, oui, absolument.

Le sénateur Gérald-A. Beaudoin (*vice-président*) occupe le fauteuil.

Le sénateur Moore: Vous avez fait allusion à une situation où quelqu'un serait accusé d'une infraction mixte, de sorte qu'on lui prenne ses empreintes digitales, mais la Couronne déciderait par la suite de poursuivre l'infraction par voie de déclaration sommaire de culpabilité. Faut-il alors que les empreintes digitales soient détruites?

Mr. Roy: It depends on lawyers' view of what the law is in those circumstances. In a number of provinces, those fingerprints are destroyed because they take the view that this is not an indictable offence anymore. In other jurisdictions, in other provinces, they feel that once they have taken those fingerprints it is a matter for them to keep, and there is no more thought given to it.

Senator Moore: If it is a summary matter, why would they be entitled to keep someone's fingerprints?

Mr. Roy: Originally, when the prints were taken, it was an indictable offence, as per the application of the Interpretation Act. There is no uniformity across the land on this issue.

Senator Moore: Do you think there should be? That could be pretty sweeping stuff. You could charge everybody, take their fingerprints, and then proceed by way of summary but keep all the fingerprints. I have a problem with that.

Mr. Roy: This is the state of the law right now. It does not come under the purview of Bill S-10.

Senator Ghitter: I have the same concern. I do not understand why you need the amendment. If it is a matter of on conviction, the operation of law today would allow you to have those fingerprints. The only area where there is doubt is what Senator Moore has raised, in that if it starts as an indictable offence and ends up in a summary situation, then you still have the fingerprints, but you may not be able to get them any other way.

The more I hear of this, the more I see it as a grab for additional power, power that you cannot get in other legislation that you are trying to get indirectly here. I do not understand why you need the amendment.

Mr. Roy: If we are all in agreement that this applies only after conviction —

Senator Moore: Of an indictable offence.

Senator Fraser: In a primary or secondary offence.

Mr. Roy: If a person has been found guilty, if it is a primary offence, the judge must order, subject to a discretion, not to. With respect to secondary offences, the judge may order that samples be taken. At that stage, the judge, by operation of law, is also allowing the state to take fingerprints. I do not know that I would qualify this as a power grab on the part of the state.

Its purpose is to ensure that you have the right person; that the person who presents himself as, say, Yvan Roy, is actually Yvan

M. Roy: Dans ce genre de situation, tout dépend de la façon dont les conseillers juridiques interprètent la loi. Dans certaines provinces, les empreintes digitales sont détruites car on estime qu'il ne s'agit plus à ce moment-là d'un acte criminel. Dans d'autres provinces, les autorités estiment qu'une fois qu'ils ont pris des empreintes digitales, elles ont le droit de les garder, et que ce n'est plus la peine d'en parler.

Le sénateur Moore: Si l'infraction est poursuivie par procédure sommaire, pourquoi les autorités auraient-elles le droit de garder les empreintes digitales de quelqu'un?

M. Roy: Au départ, au moment où on lui aurait pris ses empreintes digitales, il était accusé d'un acte criminel, conformément à la Loi sur l'interprétation. Mais la procédure à cet égard n'est pas uniforme d'un bout à l'autre du pays.

Le sénateur Moore: Devrait-elle l'être à votre avis? Il me semble qu'il s'agit là d'un pouvoir assez large. Vous auriez ainsi le droit de déposer des accusations, de prendre les empreintes digitales des accusés, et de décider ensuite de poursuivre l'infraction par voie de déclaration sommaire de culpabilité, tout en gardant les empreintes digitales. Je ne suis pas d'accord.

M. Roy: C'est ce que prévoit actuellement la loi. Cette question n'est pas abordée dans le contexte du projet de loi S-10.

Le sénateur Ghitter: J'ai la même préoccupation. Je ne comprends pas pourquoi vous avez besoin de cet amendement. Si nous parlons bel et bien de la période subséquente à la condamnation, la loi vous permet déjà de prendre des empreintes digitales. Le seul élément qui semble susciter des doutes, c'est la situation que décrivait le sénateur Moore — c'est-à-dire que si c'est un acte criminel au départ et que les autorités décident finalement de poursuivre l'infraction par procédure sommaire, vous aurez toujours les empreintes digitales de l'intéressé, empreintes que vous n'auriez sans doute pas pu avoir autrement.

Plus j'y pense, plus je me dis qu'il s'agit d'une tentative pour vous approprier des pouvoirs plus larges, pouvoirs que vous ne pourriez obtenir par le truchement d'autres lois que vous essayez de vous attribuer indirectement ici. Je ne vois vraiment pas pourquoi vous avez besoin de cet amendement.

M. Roy: Si nous reconnaissons tous que cela ne s'appliquera que lorsqu'une personne a été reconnue coupable...

Le sénateur Moore: D'un acte criminel.

Le sénateur Fraser: D'une infraction primaire ou secondaire.

M. Roy: Si une personne est déclarée coupable d'une infraction, s'il s'agit d'une infraction primaire, il faut que le juge, qui jouit d'un pouvoir discrétionnaire à cet égard, délivre une ordonnance. Pour ce qui est des infractions secondaires, le juge peut délivrer une ordonnance prévoyant le prélèvement d'échantillons. À cette étape-là, le juge, de par l'action de la loi, permet également à l'État de prendre des empreintes digitales. À mon sens, il ne s'agit pas là d'une tentative de la part de l'État pour accroître ses pouvoirs.

L'objet de l'amendement est de permettre aux autorités de s'assurer qu'elles ont bel et bien la bonne personne — c'est-à-dire

Roy. We will have the fingerprints and, as such, we will be able to make that connection. That is the purpose of this amendment.

Senator Ghitter: The person has already been convicted?

Mr. Roy: Yes.

Senator Ghitter: So you want to make sure after the conviction that the conviction was right?

Mr. Roy: No, that the sample taken is from the right person.

Senator Joyal: Indictable offences, which are always the trickiest ones, almost represent the largest number of offences in the Criminal Code. What would happen in a case where the Crown decided to charge a person under indictment? The person is convicted, the person appeals. The decision is quashed on appeal. What if that person should have been prosecuted on a summary conviction? What has happened with your DNA samples?

Mr. Roy: Could you run that by me again?

Senator Joyal: If we take your proposed amendments, it is ex poste judgment. It is restricted to an indictable offence or to a set of offences that have been added to the National Defence Act.

Mr. Roy: Some of the offences that are in the list of designated offences are hybrid. These amendments apply after conviction, but there is no specification in there that they must have been prosecuted on indictment or on summary conviction. Let us be clear about this.

Mr. Moreau: Originally, when this was envisaged with the working group, there was an assumption that the prints could be taken under the Identification of Criminals Act. One of the issues that came up — and again this is all post-conviction that we are talking about — was that the act allows the prints to be taken when someone is in lawful custody or if they are charged or convicted of an indictable offence. One of the finer points here is that, if the person is not in lawful custody — perhaps they are serving a sentence at a halfway house — there is no provision. It was a technical question that they could not have their prints taken under the new DNA. There was always a provision there to take the prints of a post-conviction person when they are in lawful custody. There was an assumption made that it could be done as well under the new regime.

That is what we are attempting to address with the motion as well.

que la personne qui dit être Yvan Roy est réellement Yvan Roy. Si nous avons accès aux empreintes digitales, nous pourrions établir ce lien. Voilà l'objet de l'amendement.

Le sénateur Ghitter: Et il s'agirait d'une personne qui a déjà été reconnue coupable d'une infraction?

M. Roy: Oui.

Le sénateur Ghitter: Donc, vous voulez vous assurer, après qu'une personne a déjà été condamnée, qu'on a eu raison de la condamner?

M. Roy: Non, que l'échantillon obtenu vient de la bonne personne.

Le sénateur Joyal: Je crois que la plus importante catégorie d'infractions inscrites au Code criminel est celle des actes criminels, qui sont toujours les plus problématiques. Qu'arriverait-il si la Couronne décidait de procéder par voie de mise en accusation? L'intéressé est condamné, et on interjette appel. Ensuite la décision est cassée en appel. Qu'arrive-t-il si les autorités auraient dû au départ poursuivre l'infraction par voie de déclaration sommaire de culpabilité? Qu'arrive-t-il à vos échantillons d'ADN?

M. Roy: Pourriez-vous répéter ce que vous venez de dire?

Le sénateur Joyal: Selon votre projet d'amendement, la décision serait prise a posteriori. Ce serait limité à un acte criminel ou une série d'infractions qui ont été inscrites dans la Loi sur la défense nationale.

M. Roy: Certaines des infractions énumérées dans la liste des infractions désignées sont mixtes. Les amendements visent la période subséquente à la déclaration de culpabilité, mais le texte ne précise aucunement que l'infraction de l'intéressé doit avoir été poursuivie par voie de mise en accusation ou de déclaration sommaire de culpabilité. Je veux que ce soit clair pour tout le monde.

M. Moreau: Au départ, quand le groupe de travail explorait cette possibilité, on supposait que les autorités pourraient prendre des empreintes digitales conformément à la Loi sur l'identification des criminels. L'une des questions qui ont été soulevées — et encore une fois, nous parlons toujours de ce qui se fait après la déclaration de culpabilité — c'est que la loi permet aux autorités de prendre les empreintes digitales d'une personne sous garde légale si elle a été accusée ou reconnue coupable d'un acte criminel. Il y a cependant une nuance dont il faut tenir compte: si l'intéressé n'est pas sous garde légale — peut-être qu'il purge sa peine dans une maison de transition — eh bien, il n'existe pas de disposition législative qui concerne précisément cette situation-là. Par conséquent, strictement parlant, il ne serait pas possible de prendre les empreintes digitales de cette personne aux termes de la nouvelle Loi sur l'identification par les empreintes génétiques. Il y a toujours eu une disposition en vertu de laquelle les autorités pouvaient prendre les empreintes digitales d'une personne sous garde légale dont on avait déjà reconnu la culpabilité. On supposait que ce serait possible également dans le cadre du nouveau régime.

Voilà donc un autre problème que nous essayons de régler par l'entremise de cette motion.

The Deputy Chairman: It is ex poste conviction. Is it not too late to discover whether we have the right person before us?

Senator Pearson: Its purpose is to make sure the DNA is of the right person.

Mr. Roy: Senator Pearson has got it right. It is only for the purpose of making sure that the DNA you are receiving is from the right person, so you will have that identification. It is like saying: "We have the name, we have the fingerprints, we have the DNA, and it is the same person." If not, then down the line there must be a way to identify that discrepancy. The best way is through fingerprints. That is the purpose of this amendment.

The Deputy Chairman: It is a legitimate concern because we want to be sure.

Senator Joyal: Since you will be verifying some additional information for us, could you check on my perception that we will be able to connect with previous stocks of fingerprints — how it could work both ways, for people who might have been convicted wrongly and for people who may not have been accused because a link was missing to connect that person to the crime. Could you check that for us?

Mr. Roy: There are a number of concerns that are emerging around the table. What may be helpful is if we came back with a number of scenarios to say whether this amendment would apply to those circumstances. I read those amendments for the first time at 9:30 this morning. I see where a lot of you are moving. It would be in the best interest of all of us if we came back with that kind of analysis. We would like to come back to clear up any misunderstandings.

If we find out that too much can be done with this, perhaps the government would be interested in withdrawing those amendments.

Senator Joyal: We should submit them to the Privacy Commissioner, also, because they will be part of the main body of legislation. If we are adding something substantial to the legislation, we should provide this information to the Privacy Commissioner as well.

The Deputy Chairman: I understand, Mr. Roy, you are coming back next Wednesday. If we finish, we finish, but there is no urgency I am told. We agreed that you may come back next week on Wednesday.

Le vice-président: On parle de la période subséquente à la condamnation. N'est-il pas trop tard pour déterminer si nous avons ou non affaire à la bonne personne?

Le sénateur Pearson: L'objet de l'amendement est de nous permettre de nous assurer que nous avons l'ADN de la bonne personne.

M. Roy: Le sénateur Pearson a parfaitement raison. L'idée est de s'assurer que la personne dont on a obtenu un échantillon d'ADN est bel et bien la personne qu'elle prétend être, et ce sont les empreintes digitales qui vont nous permettre de confirmer son identité. C'est un peu comme si on disait: «Nous avons le nom, nous avons les empreintes digitales, nous avons un échantillon d'ADN, et nous savons pertinemment qu'il s'agit bien de la même personne.» Sinon, il doit y avoir un moyen de déterminer si un écart existe. La meilleure façon de le faire est de vérifier les empreintes digitales. Voilà donc l'objet de cet amendement.

Le vice-président: Mais c'est une préoccupation légitime; nous voulons être sûrs.

Le sénateur Joyal: Puisque vous allez vérifier d'autres éléments d'information, pourriez-vous vous renseigner également sur mon interprétation, à savoir que nous pourrions, grâce à cet amendement, faire une vérification en consultant l'ensemble du fichier dactyloscopique. Peut-être pourriez-vous nous dire si j'ai raison de croire que ça marcherait dans les deux sens, c'est-à-dire que ça bénéficierait aux personnes condamnées injustement tout en nous aidant à confirmer l'identité de personnes qui peuvent ne pas avoir été accusées d'une infraction simplement parce qu'il nous manquait un élément d'information qui nous aurait permis de lier cette personne au crime en question.

M. Roy: Je constate que les sénateurs ont plusieurs préoccupations à cet égard. Je pense qu'il serait donc utile que nous revenions pour vous présenter plusieurs scénarios en vous indiquant si l'amendement s'appliquerait ou non dans chaque cas. J'ai lu ces amendements pour la première fois à 9 h 30 ce matin. Je vois comment s'oriente votre réflexion. Il serait donc dans l'intérêt de tout le monde que nous fassions ce genre d'analyse. Nous souhaitons donc revenir pour vous donner des explications qui élimineraient tout éventuel malentendu.

Si nous constatons que ces amendements prévoient des pouvoirs trop larges, le gouvernement voudra peut-être les retirer.

Le sénateur Joyal: Il faudrait aussi les soumettre à l'examen du commissaire à la protection de la vie privée, étant donné qu'ils feront partie intégrante de la loi. Si nous ajoutons des dispositions de fond à la loi, il faut absolument en informer le Commissaire à la protection de la vie privée.

Le vice-président: Je crois comprendre, monsieur Roy, que vous reviendrez mercredi prochain. Si nous arrivons à terminer notre travail, tant mieux, mais d'après ce qu'on m'a dit, rien ne presse. Nous sommes donc d'accord pour que vous reveniez devant le comité mercredi prochain.

Mr. Roy: With pleasure, Mr. Deputy Chairman.

The Deputy Chairman: Thank you for your very interesting input this morning.

The committee adjourned.

M. Roy: Ce sera avec plaisir, monsieur le vice-président.

Le vice-président: Merci pour votre contribution fort intéressante à la discussion de ce matin.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing

45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From McCann and Giamberardino:

Patrick McCann, Criminal Lawyer.

From the Office of the Solicitor General of Canada:

Bill Clancy, Policy Analyst, Policing and Law Enforcement
Directorate;

Kenneth W. Moreau, Executive Assistant, Office of the Senior
Assistant Deputy Solicitor General, Policing and Security
Branch.

From the Department of Justice:

Yvan Roy, Senior General Counsel, Criminal Law Policy
Section.

De McCann and Giamberardino:

Patrick McCann, avocat en droit criminel.

Du Bureau du Solliciteur général:

Bill Clancy, analyste de politiques, Direction générale de la
police et de l'application de la loi;

Kenneth W. Moreau, adjoint exécutif, cabinet du sous-
solliciteur général adjoint principal, Secteur de la police et
de la sécurité.

Du ministère de la Justice:

Yvan Roy, avocat général principal, Section de la politique en
matière de Droit pénal.



Second Session
Thirty-sixth Parliament, 1999

Deuxième session de la
trente-sixième législature, 1999

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, December 15, 1999

Le mercredi 15 décembre 1999

Issue No. 7

Fascicule n° 7

Fifth meeting on:

Bill S-10, An Act to amend the National Defence Act,
the DNA Identification Act
and the Criminal Code

Cinquième réunion concernant:

Le projet de loi S-10, Loi modifiant la Loi sur la
défense nationale, la Loi sur l'identification par les
empreintes génétiques et le Code criminel

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Gérald-A. Beaudoin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

* Boudreau, P.C.
(or Hays)

Cools

Fraser

Ghitter

Johnson

Joyal, P.C.

* Lynch-Staunton
(or Kinsella)

Moore

Nolin

Pearson

Poy

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérald-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

* Boudreau, c.p.
(ou Hays)

Cools

Fraser

Ghitter

Johnson

Joyal, c.p.

* Lynch-Staunton
(ou Kinsella)

Moore

Nolin

Pearson

Poy

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, December 15, 1999

(8)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3:45 p.m., in room 257, East Block, the Chairman, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Buchanan, P.C., Cools, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Moore, Nolin, Pearson and Poy (10).

In attendance: Nancy Holmes and Marilyn Pilon, Research Officers, Law and Government Division, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Michael Zigayer, Senior Legal Counsel, Criminal Law Policy Section.

From the Royal Canadian Mounted Police:

Lee Fraser, Superintendent, Officer in Charge, Forensic Identification Services;

Ghyslaine Clément, Inspector, Officer in Charge, Canadian Criminal Records Information Services, Information and Identification Services Directorate.

From the Department of the Solicitor General of Canada:

Marian Harymann, Senior Policy Analyst, Law Enforcement Division;

From the Department of National Defence:

Jane Harrigan, Commander, Director, Pension and Finance Legal Services, Office of the Legal Advisor;

John Maguire, Commander, Director of Law/Military Justice Policy and Research, Office of the Judge Advocate General.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 18, 1999, the committee proceeded to study Bill S-10, An Act to amend the National Defence Act, the DNA Identification Act and the Criminal Code. (See Issue No. 3, Wednesday, December 1, 1999 for full text of the Order of Reference.)

The Chairman read into the record the response from the Solicitor General of Canada.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 15 décembre 1999

(8)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 45, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Buchanan, c.p., Cools, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Moore, Nolin, Pearson et Poy (10).

Également présentes: Nancy Holmes et Marilyn Pilon, attachées de recherche, Division du droit et du gouvernement, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

Michael Zigayer, avocat-conseil principal, Secteur de la politique en matière de droit pénal.

De la Gendarmerie royale du Canada:

Lee Fraser, surintendant, officier responsable du Service de l'identité judiciaire;

Ghyslaine Clément, inspecteur, officier responsable, Services d'information des casiers judiciaires canadiens, Services d'information et d'identité judiciaires.

Du ministère du Solliciteur général du Canada:

Marian Harymann, analyste principale des politiques, Division de l'application de la loi.

Du ministère de la Défense nationale:

Jane Harrigan, capitaine de frégate, directrice, Services juridiques des pensions et des finances, Bureau du conseiller juridique;

John Maguire, capitaine de frégate, directeur juridique, Justice militaire, politique et recherche, cabinet du juge-avocat général.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 18 novembre 1999, le comité poursuit son examen du projet de loi S-10, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale, la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et le Code criminel. (Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans le fascicule n° 3 du mercredi 1^{er} décembre 1999.)

La présidente lit, aux fins du compte rendu, la réponse du solliciteur général du Canada.

The witnesses made statements and answered questions from the members of the committee.

At 4:50 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Les témoins font des exposés, puis répondent aux questions des membres du comité.

À 16 h 50, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Michel Patrice

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, December 15, 1999

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-10, to amend the National Defence Act, the DNA Identification Act and the Criminal Code, met this day at 3:45 p.m. to consider the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Before we hear from our witnesses, I will certain documents into the record. We have received another letter from the Solicitor General. We are working on the French translation of the second paragraph of the original letter. He has suggested, as we had agreed last week, to use the words "examen des décisions judiciaires" as the translation. That should be agreeable to the committee.

I also have a response to the letter I sent to the Privacy Commissioner. Last Thursday I wrote to him about the committee's concerns regarding the Solicitor General's proposed motions to amend Bill S-10. I will read the letter into the record. The letter states:

Dear Senator Milne:

Thank you for your letter of December 9, 1999, asking for my comments on the Government's proposed amendments to Bill S-10.

The Government is proposing that peace officers be authorized to take fingerprints at the same time that they take DNA samples from people after conviction. The intent, I gather, is to ensure that they are in fact taking the DNA sample from the right person.

If the national forensic DNA data bank is to have any usefulness, the accuracy and integrity of the information in it obviously has to be ensured. Matching a person's fingerprints with those already on file is likely to ensure that the right person's DNA ends up in the convicted offenders index.

But I can well appreciate the committee's concerns. Biometric identification systems such as fingerprinting are always something of a double-edged sword. There is little virtue in allowing one person to be confused with another, particularly when, as with the criminal justice system, the stakes are high. On the other hand, elaborate and accurate identification systems can be, and have been historically, part and parcel of the construction of dossiers on citizens.

My reaction to these proposed amendments is that, in most cases, they will contribute to the accurate and integrity of the DNA data bank without a detrimental effect on privacy. If fingerprints have already been taken at the time of arrest or

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 15 décembre 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-10, Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et le Code criminel, se réunit aujourd'hui à 15 h 45 afin d'examiner le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Avant que nous entendions nos témoins, je vais présenter certains documents. Nous avons reçu une autre lettre du solliciteur général. Nous travaillons sur la traduction française du second paragraphe de la lettre originale. Il a proposé, comme nous en avons convenu la semaine dernière, que nous utilisions les mots «examen des décisions judiciaires» comme traduction. Le comité devrait y consentir volontiers.

J'ai également reçu une réponse à la lettre que j'ai envoyée au commissaire à la protection de la vie privée. Je lui ai écrit jeudi dernier relativement aux préoccupations du comité face aux motions proposées par le solliciteur général pour amender le projet de loi S-10. Je vais lire cette lettre. Elle dit ceci:

Madame le sénateur,

Je vous remercie de votre lettre du 9 décembre 1999 dans laquelle vous me demandiez mes impressions sur les modifications gouvernementales proposées au projet de loi S-10.

Une fois que des accusés auront été reconnus coupables, le gouvernement propose qu'on autorise les agents de la paix à en recueillir simultanément les empreintes digitales et les échantillons génétiques. Ce faisant, je crois comprendre qu'on souhaite s'assurer que les échantillons génétiques proviennent effectivement de la même et bonne personne.

Si l'on veut qu'une banque nationale de données d'échantillons génétiques ait une quelconque utilité, il va de soi qu'on doit s'assurer de l'exactitude et de l'intégrité des renseignements qu'elle contient. Le couplage des empreintes digitales d'une personne à celles déjà au dossier assurera fort probablement que les données génétiques de la bonne personne se retrouveront à l'index du fichier des condamnés.

Cependant les éléments soulevés par le comité ne me laissent pas insensible. Les systèmes d'identification biométrique comme les empreintes digitales sont toujours des armes à double tranchant. Que l'on confonde deux personnes surtout lorsque les enjeux sont aussi élevés que dans le cas du système criminel judiciaire n'est en soi pas tellement glorieux. D'un autre côté, des systèmes d'identification élaborés et de précision non seulement peuvent mais ont fait historiquement partie du processus d'érection de dossiers sur des citoyens.

Selon moi, la plupart des modifications proposées contribueront à accroître la justesse et l'intégrité de la banque de données génétiques sans avoir d'effet nocif sur la vie privée. Si les empreintes digitales ont déjà été recueillies au moment

charge, to take them again is unlikely to be considered an invasion of privacy. The majority of the cases for which samples are or may be taken after conviction are indictable offences, for which the person will have already been fingerprinted. I have some concern about what is done with the fingerprints — I would not want to see a parallel system of dossiers built up on convicted offenders, in addition to both CPIC and the DNA data bank — but, other than that, this aspect of the amendment does not seem to be problematic.

Where I do have a greater concern is with those convicted of designated offences where the Crown has proceeded by way of summary conviction, rather than indictment. In such cases, it is unlikely that fingerprints would have been taken previously. (Only in hybrid cases will it have been done, and the fingerprints are not always retained, depending on jurisdiction, after the Crown elects to proceed by summary conviction.) In such cases, the proposed amendments would permit fingerprints to be taken where no authority exists at present under the *Identification of Criminals Act*. This strikes me as particularly troubling since the stated reason for taking the fingerprints — certifying identity — cannot be realized when there are no existing fingerprints on file against which to compare. Furthermore, the amendments are silent on what happens to the fingerprints after they are taken. Is the proposal to enter them into CPIC? If so, we will have added to CPIC, through the back door, those convicted of summary conviction offences. If not, what will be done with the fingerprints? Is the Government proposing a new system of dossiers on citizens?

I should add that I have additional concerns about the seven “specifically military” secondary designated offences under the proposed amendments to the *National Defence Act*. As I understand it, there is currently no authority to take fingerprints for these offences. The Government’s proposed amendments would introduce that authority where it did not exist before, although I am not sure that such is the intention. Again, if there are no fingerprints to compare with the convicted offender’s, I do not see the usefulness of taking them at the time of taking a DNA sample.

To summarize, it would seem self-evident that the Government’s role of ensuring the integrity of the national DNA data bank is in all our interests, and is not *per se* damaging to privacy. I would like, however, to see some clarification with respect to the above issues, and if necessary, some refinement of the amendments.

Once again I appreciate the opportunity to comment on the issues before your committee.

de l’arrestation ou de la mise en accusation, il est peu probable que le fait de les reprendre soit perçu comme une intrusion dans la vie privée. Dans la majorité des cas où des échantillons sont ou peuvent être prélevés après condamnation, il s’agit d’infractions passibles pour lesquelles on avait déjà recueilli les empreintes digitales de la personne. Quoique je sois inquiet du sort réservé aux empreintes digitales — j’ai peur de voir la mise en place d’un système parallèle de dossiers des condamnés, en sus tant du CIPC et de la banque de données génétiques — les changements proposés ne me paraissent pas inquiétants.

Je suis passablement plus préoccupé des cas de personnes condamnées pour des infractions désignées où la Couronne a procédé par procédure sommaire plutôt que par voie de mise en accusation. Dans de tels cas, il est peu probable que les empreintes digitales aient été recueillies antérieurement. (Il en est ainsi dans les cas hybrides et selon la juridiction, lorsque la Couronne a choisi de procéder par procédure sommaire, on ne conserve pas toujours les empreintes digitales.) Dans de tels cas, les changements proposés permettraient que l’on prenne les empreintes digitales là où il n’existe actuellement aucune compétence définie en vertu de la *Loi sur l’identification des criminels*. La raison invoquée pour prendre les empreintes digitales — soit certifier l’identité — m’inquiète puisque l’on ne peut y parvenir s’il n’y a pas déjà des empreintes digitales versées au dossier à des fins de comparaison. En outre, les changements n’abordent pas le sort réservé aux empreintes digitales une fois celles-ci recueillies. Seront-elles versées au CIPC? Le cas échéant, on inscrirait de façon détournée au CIPC les personnes condamnées pour des infractions dans le cadre de procédures sommaires. Sinon, qu’advient-il des empreintes digitales? Le gouvernement propose-t-il un nouveau type de dossiers sur les citoyens?

Je devrais également ajouter que je ne suis pas rassuré quant aux sept infractions secondaires «spécifiquement militaires» proposées dans la *Loi sur la défense nationale*. Je crois comprendre qu’il n’existe actuellement aucune autorité régissant la prise d’empreintes digitales pour ces infractions. Quoique je ne sois pas sûr que ce soit là son intention, les modifications gouvernementales proposées mettraient en place un pouvoir là où n’y en avait pas auparavant. Une fois de plus, s’il n’existe pas d’autres empreintes digitales avec lesquelles comparer celles d’un condamné, je ne vois vraiment pas à quoi il servirait de recueillir celles-ci lors de la collecte de l’échantillon génétique.

En résumé, il appert évident que le but poursuivi par le gouvernement, soit l’intégrité de la banque nationale des données génétiques, est tout en notre faveur et ne cause pas préjudice à la vie privée. J’aimerais cependant voir certaines clarifications sur les points mentionnés ci-dessus et au besoin, que l’on polisse d’avantage ces changements.

Un fois de plus, je vous remercie de m’avoir donné l’occasion de traiter de ces questions devant votre comité.

We have also received correspondence from the Barreau du Québec, and I believe you all have a copy of it. I will summarize it by saying that they do not have any great problems with this, although they do have a few reservations. They do not want to appear before the committee, although they have been invited to do so.

Senator Nolin: They are basically restating the position they took on Bill C-3.

The Chairman: That is correct. Their position has not changed.

Senator Nolin: They are concerned, however, about the list of seven infractions.

The Chairman: Yes, the seven secondary offences.

Senator Nolin: They were concerned about the length of the list in Bill C-3. That is probably the reason for seven more.

The Chairman: That is correct.

With that, I will turn to our witnesses. Perhaps they could respond to the Privacy Commissioner's concerns.

Mr. Michael Zigayer, Senior Legal Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice: Madam chair, it is a pleasure to appear before your committee again. Unfortunately, we could not be here last week since I was in Vancouver on business and my colleague, Marion Harymann, was in Edmonton on personal business.

We have seen both the letter from the Privacy Commissioner and the letter from the Barreau. We have had the opportunity to read the transcript of the evidence that was given last week.

I propose to deal with certain issues and then pass the baton to my colleagues at the RCMP and to the military so they might address some issues with which they are much more familiar.

The first conclusion I drew from the Privacy Commissioner's comments was that there was a need to explain the list of designated offences. Indeed, there are three types of offences listed within the designated offence list. We would call them "primary" and "secondary" designated offences. We have listed indictable offences, hybrid offences, and only one purely summary conviction offence. I have prepared for your information a document in French and English that lists these offences. That is available for you this afternoon.

In addition, it is important to realize that the Identification of Criminals Act authorizes the taking of fingerprints from persons who are charged with an indictable offence or a hybrid offence. We have provided a copy of the relevant provisions of the Identification of Criminals Act in French and in English.

Another statute, the Interpretation Act, has a role in this discussion. It holds or deems a hybrid offence to be an indictable offence. Therefore, when a person is charged with a hybrid offence, up until the Crown has made an election, it is deemed to

Nous avons également reçu du courrier du Barreau du Québec et je crois que vous en avez tous une copie. Je vais le résumer en disant qu'ils n'ont pas de gros problèmes avec cela, quoiqu'ils émettent quelques réserves. Ils ne veulent pas comparaître devant le comité, bien qu'on les ait invités à le faire.

Le sénateur Nolin: Ils exposent en fait la position qu'ils ont adoptée pour le projet de loi C-3.

La présidente: C'est exact. Leur position n'a pas changé.

Le sénateur Nolin: Ils sont toutefois préoccupés par la liste des sept infractions.

La présidente: Oui, les sept infractions secondaires.

Le sénateur Nolin: Ils étaient préoccupés par la longueur de la liste dans le projet de loi C-3. Ils le sont probablement pour sept infractions supplémentaires.

La présidente: C'est juste.

Sur ce, je vais me tourner vers nos témoins. Peut-être pourraient-ils répondre aux préoccupations du commissaire à la protection de la vie privée.

M. Michael Zigayer, avocat-conseil principal, Secteur de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice: Madame la présidente, c'est pour moi un plaisir de comparaître de nouveau devant votre comité. Malheureusement, nous n'avons pas pu venir la semaine dernière, car j'étais à Vancouver pour affaires et ma collègue, Marion Harymann, était à Edmonton pour des raisons personnelles.

Nous avons vu la lettre du commissaire à la protection de la vie privée et celle du Barreau. Nous avons eu l'occasion de lire la transcription des témoignages de la semaine dernière.

Je propose d'aborder certaines questions, puis de laisser la parole à mes collègues de la GRC et des forces militaires afin qu'ils parlent des questions qu'ils connaissent bien mieux que moi.

La première conclusion que j'ai tirée des commentaires du commissaire à la protection de la vie privée a été qu'il était nécessaire de fournir des explications sur la liste des infractions désignées. Nous les appellerons infractions désignées primaires et secondaires. Nous avons indiqué sur la liste des actes criminels, des infractions mixtes et seulement une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire. J'ai préparé pour votre information une liste en français et en anglais de ces infractions. Elle est disponible cet après-midi.

De plus, il est important de prendre conscience du fait que la Loi sur l'identification des criminels autorise la prise d'empreintes digitales sur des personnes qui sont accusées d'un acte criminel ou d'une infraction mixte. Nous vous avons fourni une copie des dispositions pertinentes de la Loi sur l'identification des criminels en français et en anglais.

Il y a une autre loi qui joue un rôle dans ce débat, à savoir la Loi d'interprétation. Elle considère qu'une infraction mixte est un acte criminel. Ainsi, quand une personne est accusée d'infraction mixte, jusqu'à ce que la Couronne ait fait un choix, cette dernière

be an indictable offence and the police may take the fingerprints of the accused. The fingerprints having been taken, have been lawfully obtained under statute. We have provided copies of the relevant provision in the Interpretation Act as well.

The next item that I have provided is a copy of a judgment from the Supreme Court of Canada last year. The Supreme Court, in its unanimous 1998 judgment in *Arp*, accepted the general notion that the police are not constrained from using bodily substances, lawfully obtained in one investigation, in a later investigation which was not anticipated when the bodily substances were obtained. I know that this may be stretching, but I would contend that this judgment is authority for the proposal that, where law enforcement officials have lawfully obtained fingerprints, they may be retained and used in subsequent investigations. That is what I draw from the decision in *Arp*.

It is interesting, as well, that in *Arp* the Supreme Court referred to the Law Reform Commission Working Paper No. 34 on *Investigative Tests* which was released in 1984. Pages 68 to 69 sets out the policy justification for the retention of fingerprints, regardless of the outcome of the prosecution.

I would refer to paragraphs 86 through 90 of *Arp* and read a few excerpts. I will then read a paragraph from the Law Reform Commission document to which I have referred. These are all provided in French and English.

I would read from page 24 to page 26 of *Arp*. The page number is at the bottom.

The Chairman: I have a page numbered 355.

Mr. Zigayer: I have a different version. The paragraph numbers are marked in the margin. I would ask you to turn to paragraph 86.

The judges in this case are referring to an earlier decision of the Supreme Court of Canada in *Borden*. In that case, the police had obtained a bodily substance, a hair, from Mr. Borden — this was in Nova Scotia — telling him that they were investigating case A and, indeed, they were; but they were also investigating case B and they did not tell them about that. The Supreme Court of Canada said that, because they had not told him about case B, this was not quite an informed consent. Therefore, the evidence that flowed from that seizure was inadmissible.

That was one of the judgements that led to the enactment of Bill C-104, the DNA warrant scheme.

Senator Buchanan: What year was that?

Mr. Zigayer: October of 1994.

Senator Buchanan: It was in New Glasgow.

Mr. Zigayer: Randall Josh Borden is the full name of the accused.

est jugée être un acte criminel et la police peut prendre les empreintes digitales de l'accusé. Ces empreintes digitales sont obtenues de façon tout à fait légale en vertu de la loi. Nous vous avons également fourni des copies de la disposition pertinente de la Loi d'interprétation.

Le document suivant que je vous ai fourni est une copie d'un jugement de la Cour suprême du Canada de l'année dernière. La Cour suprême, dans son jugement unanime dans l'affaire *Arp*, en 1998, a accepté la notion générale qu'il n'est pas interdit à la police d'utiliser des substances corporelles obtenues de façon légale durant une enquête, lors d'une enquête ultérieure qui n'était pas prévue lorsque ces substances corporelles ont été obtenues. Je sais que j'étre peut-être un peu les choses, mais je prétendrais que ce jugement autorise les agents de la paix, lorsqu'ils ont obtenu des empreintes digitales de façon légale, à les conserver et à les utiliser lors d'enquêtes ultérieures. C'est ce que je déduis de la décision *Arp*.

Il est également intéressant que, dans l'affaire *Arp*, la Cour suprême se soit référée au Document de travail 34 de la Commission de réforme du droit sur *Les méthodes d'investigation scientifiques*, qui a été publié en 1984. Les pages 68 et 69 présentent la justification de la politique de conservation des empreintes digitales, quel que soit le résultat des poursuites judiciaires.

J'aimerais me référer aux paragraphes 86 à 90 de l'affaire *Arp* et en lire quelques extraits. Ensuite, je lirai un paragraphe du document 34 de la Commission de réforme du droit dont je viens de parler. Ces documents sont tous fournis en français et en anglais.

J'aimerais lire un extrait de l'affaire *Arp* de la page 24 à la page 26. Le numéro de la page apparaît en bas.

Le présidente: J'ai une page dont le numéro est 355.

M. Zigayer: J'ai une version différente. Les numéros de page sont marqués dans la marge. Je vous demanderais donc d'aller au paragraphe 86.

Dans cette affaire, les juges font référence à une décision antérieure de la Cour suprême du Canada, l'affaire *Borden*. Dans cette affaire, la police a obtenu une substance corporelle, un cheveu, de M. Borden — c'était en Nouvelle-Écosse — en lui disant qu'elle enquêtait sur l'affaire A — et en effet, c'était le cas — mais elle enquêtait également sur l'affaire B et elle ne le lui a pas dit. La Cour suprême a déclaré que, parce que la police ne lui avait pas parlé de l'affaire B, il ne s'agissait pas vraiment d'un consentement informé, et que donc, la preuve qui découlait de ce prélèvement n'était pas recevable.

C'est l'un des jugements qui ont mené à la promulgation du projet de loi C-104 sur les mandats autorisant les prélèvements pour analyse génétique.

Le sénateur Buchanan: En quelle année était-ce?

M. Zigayer: En octobre 1994.

Le sénateur Buchanan: C'était à New Glasgow.

M. Zigayer: Randall Josh Borden est le nom complet de l'accusé.

In the *Arp* case there is reference to Mr. Justice Iacobucci who wrote much of the judgment in *Borden*. There is also reference to Chief Justice Lamer who stated:

While I do not think it necessary or desirable to deal with the broader question of what is required for a valid consent, I agree with Iacobucci J. that the individual must be told about the anticipated purpose known to the police when the consent is requested.

However, in agreeing, I would not wish to be taken as accepting the general proposition that the consent, once validly given in the criminal law context, constrains the uses that may be made of the sample or the results of analysis thereof. Such an approach runs the risk of considering investigations and consents to searches and seizures in watertight compartments.

In the *Arp* decision, we then see the following statement:

McLachlin J., in short concurring reasons, agreed with the Chief Justice that the individual must be informed of the "anticipated purpose known to the police when the consent is requested" (at p. 171), but confined that observation to the facts of the *Borden* case. She noted, at p. 171, that there is an important public interest in allowing the police to correlate evidence obtained in one offence with other outstanding offences. In this regard, the comments of the Law Reform Commission in its Working Paper No. 34 on *Investigative Tests* (1984), at pp. 68-69, are apposite:

...we are inclined to believe that the destruction of some records...is more likely to hamper the legitimate function of the police in the detection of crime and the protection of society as a whole than to constitute a useful and valuable safeguard for the privacy of innocent individuals. Fingerprint records might be crucial in the investigation of serious offences committed by persons who for one reason or another have escaped conviction for other offences of which they were in fact guilty. Where they have been reasonably and lawfully obtained, can it be said that their retention "unreasonably or arbitrarily (interferes) with individual rights and freedoms..."?

That is a very strong policy statement. It seems to have been adopted in *Arp*. The quotation is provided for you in the excerpt from the Law Reform Commission. I will just leave that for you, rather than read it into the record.

I drew from the Privacy Commissioner's statements that he agreed with that, that there was a firm and valid policy justification for the retention of the fingerprints, regardless of the outcome of the prosecution. Therefore, if you had a hybrid

Dans l'affaire *Arp*, on fait référence au juge Iacobucci, qui a écrit une grande partie du jugement de l'affaire *Borden*. On fait également référence au juge en chef Lamer, qui a déclaré:

Bien que je ne croie pas qu'il soit nécessaire ou souhaitable d'examiner la question plus générale des conditions requises pour un consentement valide, je suis d'accord avec le juge Iacobucci pour dire que l'individu doit être informé de l'objectif visé et déjà connu des policiers lorsqu'ils lui demandent son consentement.

Toutefois, je ne voudrais pas que l'on considère que cela signifie que je souscris au principe général voulant qu'une fois qu'il est donné valablement dans le contexte du droit criminel, le consentement restreint les usages qui peuvent être faits de l'échantillon ou des résultats de son analyse. Une telle approche risque d'entraîner une analyse compartimentée des enquêtes et des consentements donnés à des fouilles, perquisitions et saisies.

Dans la décision *Arp*, nous avons ensuite la déclaration suivante:

Dans de brefs motifs concordants, le juge McLachlin a convenu avec le Juge en chef que l'individu doit être informé de l'«objectif visé et déjà connu des policiers lorsqu'ils lui demandent son consentement» (à la p. 171), mais a confiné cette observation aux faits de l'affaire *Borden*. À la p. 171, elle a souligné que sert un intérêt public important le fait de permettre aux policiers de mettre la preuve obtenue relativement à une infraction en corrélation avec d'autres infractions non résolues. À cet égard, les commentaires faits par la Commission de réforme du droit, à la p. 76 de son Document de travail 34 intitulé: *Les méthodes d'investigation scientifiques* (1984), sont pertinentes:

Nous pensons qu'il est vraisemblable, au contraire, que la destruction de certains dossiers dans de telles circonstances pourrait nuire à la police dans l'exercice de son rôle légitime qui est de détecter la criminalité et de protéger l'ensemble de la société au lieu de constituer une garantie utile et valable du droit des gens honnêtes à leur vie privée. Les copies authentiques d'empreintes digitales, par exemple, peuvent avoir une importance capitale quand l'investigation porte sur des crimes graves qui sont commis par des personnes qui, quelle que soit la raison, n'ont pas été reconnues coupables d'infractions dont elles étaient en fait coupables. Peut-on affirmer que la conservation des copies authentiques d'empreintes digitales obtenues légalement et d'une manière raisonnable «(empiète) de façon abusive ou arbitraire sur les droits et libertés des personnes...»?

C'est un exposé de principe très fort. Il semble avoir été adopté dans l'affaire *Arp*. La citation est fournie dans l'extrait de la Commission de réforme du droit du Canada. Je vais vous laisser voir par vous-mêmes plutôt que de la lire ici.

J'ai déduit des déclarations du commissaire à la protection de la vie privée qu'il est d'accord avec cela, à savoir qu'il existe une solide justification pour conserver les empreintes digitales, quel que soit le résultat des poursuites judiciaires. Donc, s'il y avait

offence and subsequently the Crown elected to proceed summarily, it would be valid to hold on to the fingerprints. Indeed, even if the individual were acquitted, there would be a valid public purpose served by holding onto the fingerprints.

My understanding is that that is the way the police operate. I will let the police explain that. They have more intimate knowledge of the operation of police work in the country and how hybrid offences are treated.

I also agree with the Privacy Commissioner that, if there are no fingerprints in the CPIC fingerprint data bank that were obtained under the Identification of Criminals Act, there is nothing to compare the ones that you will be taking under the post-conviction designated offence provisions that we are talking about. I certainly agree with that. My hope is that, as a general policy, police do take fingerprints from individuals who are charged with hybrid offences.

There is one offence, and that comes under section 173, that is not covered. Under the post-conviction scheme it would be covered. If a judge ever issued an order in respect of that kind of a conviction, we could take a fingerprint, but there would never be anything to compare it against. This person would not have been fingerprinted at the time of the charge because it is a pure summary conviction offence. As a matter of history, this particular provision was added to Bill C-3 in the other place during committee study. As I remember, we were not exactly keen on the amendment.

Senator Nolin: We will solve that problem.

Mr. Zigayer: I do not know if you can do that at this stage.

Senator Nolin: You are asking us for an amendment which would require another act to be amended.

Mr. Zigayer: In my personal view — and this is my personal opinion — I do not think that judges are going to be issuing orders in respect of a section 173 offence on a regular basis. This is a secondary designated offence. Crown counsel will have to make the application. Before they do, they will weigh the pros and cons. Section 173 is pretty far down in terms of the seriousness of the offence. They will be more inclined to seek an order with regard to other offences. In the list there are secondary offences are hybrid offences.

Senator Beaudoin: I am surprised by what the court said at page 389 respecting hybrid offences. However, I do have great respect for the Supreme Court. Can you explain what they have said?

You said that you do not think they would make an order. I would like to know more about that.

Mr. Zigayer: If are you asking me to comment on the Supreme Court's judgment in *Arp*, I would say that I find it to be a great judgment. It validates the keeping of fingerprint or DNA data banks by law enforcement bodies. Being able to retain evidence or

une infraction mixte et que la Couronne choisissait de procéder par procédure sommaire, il serait fondé de conserver les empreintes digitales. En effet, même si l'individu était acquitté, conserver ses empreintes digitales servirait l'intérêt public, et ceci de manière fondée.

Si je comprends bien, c'est ainsi que procède la police. Je vais laisser les policiers expliquer cela. Ils savent beaucoup mieux que moi comment travaille la police et comment sont traitées les infractions mixtes.

Je suis également d'accord avec le commissaire à la protection de la vie privée sur le fait que, lorsqu'il n'y a pas, dans la base de données d'empreintes digitales du CIPC, d'empreintes digitales obtenues en vertu de la Loi sur l'identification des criminels, on ne peut pas effectuer de comparaison avec celles qu'on va prendre en vertu des dispositions sur les infractions désignées après condamnation dont nous parlons. Je suis certainement d'accord avec cela. Ce que j'espère, c'est que les policiers prendront de façon générale les empreintes digitales des individus qui sont accusés d'infractions mixtes.

Il y a une infraction qui n'est pas couverte, et cela apparaît sous l'article 173. En vertu de la procédure après condamnation, elle serait couverte. Si un juge émet un mandat concernant ce type de condamnation, nous pourrions prendre des empreintes digitales, mais il n'y aurait pas d'empreintes auxquelles les comparer. On n'aurait pas pris les empreintes digitales de cette personne au moment de l'inculpation parce qu'il s'agissait d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire. Petite précision sur l'histoire, cette disposition a été ajoutée au projet de loi C-3 à l'autre Chambre durant l'étude au comité. Si je me souviens bien, cet amendement ne nous plaisait pas trop.

Le sénateur Nolin: Nous allons résoudre ce problème.

M. Zigayer: Je ne sais pas si vous pouvez faire cela à ce point-ci.

Le sénateur Nolin: Vous demandez un amendement qui exigerait qu'une autre loi soit modifiée.

M. Zigayer: Selon moi — et c'est mon opinion personnelle, les juges ne vont pas émettre de mandats de façon régulière pour une infraction à l'article 173. Il s'agit d'une infraction secondaire. Les avocats de la Couronne devront en faire la demande. Avant de le faire, ils pèseront le pour et le contre. L'article 173 est assez loin en termes de gravité de l'infraction. Ils seront plus enclins à demander un mandat pour d'autres infractions. Sur la liste, il y a des infractions secondaires qui sont des infractions mixtes.

Le sénateur Beaudoin: Je suis surpris de ce qu'a déclaré la cour à la page 389 concernant les infractions mixtes. Toutefois, j'ai un grand respect pour la Cour suprême. Pouvez-vous expliquer pourquoi elle a déclaré cela?

Vous avez dit que vous ne pensez pas qu'elle émettrait de mandat. J'aimerais en savoir plus à ce sujet.

M. Zigayer: Si vous me demandez de commenter le jugement de la Cour suprême dans l'affaire *Arp*, je dirais que je trouve que c'est un excellent jugement. Il rend valide la conservation des banques de données d'empreintes digitales et d'échantillons

information obtained in an earlier case to use in a future case is important.

I do not want to leave the impression that it is absolutely impossible to have fingerprints removed from the data bank. My colleagues from the RCMP can speak to that. Where an individual is charged with either an indictable offence or a hybrid offence, the fingerprints are taken and transmitted immediately to Ottawa. There is a valid reason for that, and that is they are compared against the data bank to determine if the person who is charged is who he says he is. As a Crown prosecutor, I want to know who he is, because it will influence my decision on whether I oppose judicial interim release bail. It will have an influence on whether I proceed summarily or by indictment. It will influence whether I seek or tender notice of greater punishment. It will influence all the procedures that we have to follow.

These are important factors for the prosecutor to know right at the beginning.

Suppose the individual is acquitted, for whatever reason, and his fingerprints are in the data bank. He may, if his counsel is fast enough on his toes at the time of the acquittal, ask the judge to order the return of those fingerprints. That is one way of doing that.

Senator Beaudoin: Must he do that at that moment?

Mr. Zigayer: That is only one way of doing it. That order would be presented to the police, and the local police who had taken the fingerprints would start the process. The RCMP can explain this further, but I understand that the originals are then returned.

If, in the excitement of the victory, the lawyer did not make that request, it is open to the individual to then approach the police and ask them to initiate the process.

I understand that, if the person goes to the RCMP — if it happens to be in the jurisdiction of the RCMP — there is no charge. I have also heard that, in other jurisdictions, some municipal police forces do charge a fee for processing. However, you can get your originals back and copies are removed from the fingerprint data bank.

Senator Beaudoin: If an accused is found not guilty, that should be the end of the matter. Why would the fingerprints be retained?

Mr. Zigayer: It may be in the interest of solving future cases. Perhaps the RCMP should talk about that.

Ms Ghyslaine Clément, Inspector, Officer in Charge, Canadian Criminal Records Information Services, Information and Identification Services Directorate, Royal Canadian Mounted Police: My services look after management of the criminal records information. My colleague, Superintendent Fraser, is responsible for the fingerprint data bank.

génétiques par les corps de police. Il est important de pouvoir conserver des preuves ou des informations obtenues dans le cadre d'une affaire et les utiliser lors d'une affaire ultérieure.

Je ne voudrais pas donner l'impression qu'il est totalement impossible de retirer des empreintes digitales d'une base de données. Mes collègues de la GRC peuvent parler de cela. Lorsqu'un individu est accusé d'un acte criminel ou d'une infraction mixte, ses empreintes digitales sont prises et elles sont immédiatement transmises à Ottawa. Il existe une bonne raison pour cela, c'est qu'elles sont comparées avec celles qui se trouvent dans la base de données afin de déterminer si l'accusé est bien celui qu'il prétend être. En tant que procureur de la Couronne, je voudrais savoir qui est cette personne, car cela influencerait sur ma décision pour la mise en liberté provisoire par voie judiciaire. Cela influencerait sur ma décision de procéder par procédure sommaire ou par voie de mise en accusation. Cela influencerait sur ma décision de demander un avis de sanction plus importante. Cela influera sur toutes les procédures que nous avons à suivre.

Ce sont des facteurs importants à connaître dès le début pour le procureur.

Imaginez que l'individu soit acquitté, pour quelque raison que ce soit et que ces empreintes digitales se trouvent dans la base de données. Il peut, si son avocat réagit assez vite lors de l'acquittement, demander au juge d'ordonner le retour de ses empreintes digitales. C'est une façon de le faire.

Le sénateur Beaudoin: Doit-il le faire à ce moment-là?

M. Zigayer: C'est la seule façon de le faire. L'ordre est présenté à la police et la police locale qui détient les empreintes digitales entame le processus. La GRC pourra expliquer cela mieux que moi, mais, si je ne m'abuse, les originaux sont alors renvoyés.

Si, dans l'ivresse de la victoire, l'avocat ne fait pas cette demande, l'individu peut s'adresser à la police et lui demander de lancer le processus.

Si je ne me trompe, si la personne se rend à la GRC — si c'est du ressort de la GRC — il n'y a pas de frais. J'ai également entendu dire que, lorsque c'est de leur ressort, certaines forces de police municipales font payer des frais pour le traitement. Cependant, vous pouvez obtenir vos originaux et les copies sont retirées des banques de données sur les empreintes digitales.

Le sénateur Beaudoin: Si un accusé n'est pas reconnu coupable, la question devrait être réglée. Pourquoi les empreintes digitales seraient-elles conservées?

M. Zigayer: Cela peut présenter un intérêt pour résoudre de futures affaires. Peut-être la GRC pourrait-elle parler de cela.

Mme Ghyslaine Clément, inspecteur, officier responsable, Services d'information sur les casiers judiciaires canadiens, Services d'information et d'identité judiciaires, Gendarmerie royale du Canada: Mes services s'occupent de la gestion des informations relatives aux casiers judiciaires. Mon collègue, le surintendant Fraser, est responsable de la banque de données sur les empreintes digitales.

The two of them are intimately linked. In the central repository there is not one set of criminal record information that is not supported by a set of fingerprints. Those fingerprints, as explained by Mr. Zigayer, are taken under the authority of the Identification of Criminals Act when we are dealing with indictable or hybrid offences.

There is a lot of legislation that governs the manner in which we manage the criminal record information, including the Young Offenders Act, the Criminal Code, the Criminal Records Act, and so on.

When an individual is acquitted, or charges are stayed, or charges are withdrawn, there are few recourses. An order of the court can be made right at that moment to have the fingerprints returned. Alternatively, the individual can go to the police force that dealt with or laid the charges against the individual and request to have his or her fingerprints returned.

We maintain that information on behalf of all law enforcement agencies in Canada. Therefore, when the police of jurisdiction request the return of that information, as a policy, we return that information. The information is removed from all data banks and is returned to the police jurisdiction who then turn it over to the individual.

In cases where the individual does not request the return of this information, there is no legislation other than that found in the Criminal Records Act or in the Young Offenders Act that dictates the removal of that information. Therefore, that information is retained in our data bank.

Senator Beaudoin: Is an accused person who is found not guilty told that that information can be returned to him?

Ms Clément: Our Web site includes Canadian criminal records information. That information is public. An individual may ask his or her defence counsel or their police force to have their fingerprints and criminal records information expunged from our central repository.

Senator Beaudoin: In other words, if it is obtained lawfully, it is there for eternity unless the person who was accused or his lawyer ask for its return.

Ms Clément: With certain exceptions to "eternity."

Senator Beaudoin: "Eternity" is an exaggeration on my part.

Ms Clément: Within the legislation that governs it, normally until age 80 the information is retained in the repository.

Senator Beaudoin: That is fingerprints.

The Chairman: We are only talking about fingerprints now. Under the previous bill and under this bill, if a suspect is found not guilty, his or her DNA is not kept. That DNA is destroyed at that point.

Les deux sont étroitement liés. Dans le Dépôt central, il n'y a pas une seule information relative aux casiers judiciaires qui ne soit appuyée par des empreintes digitales. Ces empreintes, comme l'a expliqué M. Zigayer, sont prises en vertu de la Loi sur l'identification des criminels lorsqu'on a affaire à des actes criminels ou à des infractions mixtes.

Il y a de nombreuses lois qui gouvernent la façon dont nous gérons les informations relatives aux casiers judiciaires, dont la Loi sur les jeunes contrevenants, le Code criminel, la Loi sur le casier judiciaire, et cetera.

Lorsqu'un individu est acquitté ou que les accusations sont suspendues ou retirées, il existe quelques recours. Une ordonnance de la cour peut être faite sur-le-champ afin que les empreintes digitales soient renvoyées. Autrement, l'individu peut se rendre à la police qui s'est occupée de l'accusation ou qui a porté l'accusation contre lui et demander que ses empreintes digitales lui soient rendues.

Nous conservons ces informations pour les forces de l'ordre au Canada. Donc, lorsque la police compétente demande que ces informations soient renvoyées, nous les renvoyons, c'est la politique. Ces informations sont retirées de toutes les bases de données et renvoyées à la police compétente qui, à son tour, les rend à l'individu concerné.

Dans le cas où l'individu ne demande pas le retour de ces informations, il n'existe aucune loi autre que le Code criminel ou la Loi sur les jeunes contrevenants pour exiger l'élimination de ces informations. Elles restent donc dans notre base de données.

Le sénateur Beaudoin: Informe-t-on un accusé reconnu non coupable du fait que ces informations peuvent lui être renvoyées?

Mme Clément: Notre site Internet comprend de l'information sur les casiers judiciaires. Cette information est publique. Un individu peut demander à son avocat ou à la police que ces empreintes digitales et que les informations sur leur casier judiciaire soient supprimées de notre Dépôt central.

Le sénateur Beaudoin: En d'autres mots, si ces informations sont obtenues de façon légale, elles resteront là pour l'éternité à moins que l'accusé ou son avocat ne demandent qu'elles lui soient renvoyées.

Mme Clément: Avec certaines exceptions à «l'éternité».

Le sénateur Beaudoin: Le mot «éternité» est exagéré de ma part.

Mme Clément: En vertu de la loi qui les gouverne, ces informations sont normalement conservées dans le Dépôt central jusqu'à ce que l'individu ait 80 ans.

Le sénateur Beaudoin: C'est-à-dire les empreintes digitales?

La présidente: Nous ne parlons que d'empreintes digitales pour le moment. En vertu du précédent projet de loi et du présent projet de loi, si un suspect est reconnu non coupable, ses empreintes génétiques ne sont pas conservées. Elles sont aussitôt détruites.

Ms Clément: Yes, in accordance with legislation the DNA would be destroyed then, but fingerprints that were taken lawfully under the authority of the Identification of Criminals Act at the time of the arrest, remain. The other set of fingerprints would be destroyed, along with the DNA information.

Senator Fraser: I want to make a comment similar to the ones I made last week about the Privacy Commissioner's concerns regarding fingerprints being taken after someone who has been convicted of summary conviction offences. I take the point that our experts think that orders will not be made very often in those cases, but I assume that, on occasion, depending on the nature of the act and the circumstances, an order would be granted.

The taking of fingerprints, in conjunction a DNA sample, offers protection to a person who has been convicted. It is just one more guarantee that the DNA in question cannot be tampered with in any way. For eternity, it will be clear that a certain DNA sample belongs a certain set of fingerprints, and if ever any question should arise, for any reason — computer breakdowns or whatever — all you have to do is take the fingerprints again and you know where you stand. It seems to me that that would be a useful protection, not just for the Crown, but for the person who has been convicted.

I would like to ask Commander Harrigan about the paragraph of the Privacy Commissioner's letter where he says he has concerns about the "specifically military" secondary designated offences." He writes:

As I understand it, there is currently no authority to take fingerprints for these offences.

Does that mean that the military justice system or the military police do not take fingerprints?

Ms Jane Harrigan, Commander, Director, Pension and Finance Legal Services, Office of the Legal Advisor, Department of National Defence: He talked about the seven specifically military secondary designated offences. In effect, all of the primary designated and secondary designated offences that are also Criminal Code offences fall under the National Defence Act, so the comment applies equally across the board to all of them, not just the seven that he is singling out.

Mr. John Maguire, Commander, Director of Law/Military Justice Policy and Research, Office of the Judge Advocate General, Department of National Defence: Mr. Zigayer said earlier that it was unlikely you would have an order for the secondary designated offences. I would go even a step further and say it is even more unlikely that you would have an order for the seven military secondary designated offences, given the nature of those offences.

In a military context, in the instance of, say, striking a subordinate, you generally have a good idea of the identity of the person who struck the subordinate. There is a work relationship.

Mme Clément: Oui, conformément à la loi, les empreintes génétiques seraient détruites, mais les empreintes digitales prises de façon légale en vertu de la Loi sur l'identification des criminels au moment de l'arrestation, sont conservées. Les autres empreintes digitales seraient détruites avec les empreintes génétiques.

Le sénateur Fraser: J'aimerais faire un commentaire similaire à ceux que j'ai faits la semaine dernière au sujet des préoccupations du commissaire à la protection de la vie privée quant au fait que les empreintes digitales soient prises après que quelqu'un ait été reconnu coupable d'infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire. Je crois que nos experts pensent que des mandats ne seront pas émis souvent dans ces cas-là, mais je présume que, à l'occasion, selon la nature de l'acte et les circonstances, un mandat sera accordé.

La prise d'empreintes digitales, combinée au prélèvement d'échantillons génétiques, offre une protection à une personne qui a été condamnée. C'est seulement une garantie supplémentaire que les empreintes génétiques en question ne peuvent être faussées d'aucune façon. Pour l'éternité, il sera clair qu'un échantillon génétique correspond à des empreintes digitales, et, si des doutes devaient survenir, pour quelque raison que ce soit — une panne d'ordinateur ou autre — tout ce qu'il y aurait à faire serait de reprendre les empreintes digitales et on saurait où on en est. Il me semble qu'il s'agirait là d'une protection utile, non pas seulement pour la Couronne, mais pour la personne qui a été condamnée.

J'aimerais poser une question à la capitaine de frégate Harrigan au sujet d'un paragraphe de la lettre du commissaire à la protection de la vie privée lorsqu'il parle des «infractions secondaires "spécifiquement militaires"». Il écrit:

Je crois comprendre qu'il n'existe actuellement aucune autorité régissant la prise d'empreintes digitales pour ces infractions.

Cela signifie-t-il que le système de justice militaire ou la police militaire ne prennent pas d'empreintes digitales?

Mme Jane Harrigan, capitaine de frégate, directrice, Services juridiques des pensions et des finances, Bureau du conseiller juridique, ministère de la Défense nationale: Il a parlé des sept infractions secondaires militaires. En effet, toutes les infractions primaires et secondaires qui sont également des infractions au Code criminel sont assujetties à la Loi sur la défense nationale, de sorte que les commentaires s'appliquent également à toutes les infractions, non pas seulement aux sept qu'il a choisies.

M. John Maguire, capitaine de frégate, directeur juridique, Justice militaire, politique et recherche, Bureau du juge-avocat général, ministère de la Défense nationale: M. Zigayer a dit plus tôt qu'il était improbable que vous obteniez un mandat pour les infractions secondaires. J'irais même plus loin et je dirais qu'il est encore plus improbable que vous obteniez un mandat pour les sept infractions secondaires militaires, étant donné la nature de ces infractions.

Dans un contexte militaire, par exemple dans le cas, disons, où un subalterne a été frappé, vous avez généralement une bonne idée de l'identité de la personne qui a frappé ce subalterne. Il y a une relation de travail.

However, the point you made, senator, is well taken, that there would be those cases where it would be appropriate to take a DNA sample.

You made an excellent point in saying that these protections on fingerprints exist to protect the identity of the accused for all time. That is not to say that they would not have a systemic use in crime detection and prevention. In some cases we do fingerprint individuals on arrest. However, those fingerprints do not get into the CPIC data bank. Currently, the taking of fingerprints generally occurs in the investigation of a crime scene. You have a suspect, fingerprints are found at the scene, and you want to compare them. As I understand it, the police have a common-law right to take those fingerprints as part of the identification of a suspect in a crime investigation.

However, just because these fingerprints, if they are taken — and they are not in every case — do not end up on the CPIC data base in relation to that offence does not mean that there will not already be fingerprints on the CPIC data base.

To reiterate what I said when I was here on an earlier occasion, we have concurrent jurisdiction, not exclusive jurisdiction. In a number of cases — and I am thinking particularly of the 130 Criminal Code type offences that we deal with under the National Defence Act — a particular individual may well have been arrested prior to enrolment in the Canadian Forces and dealt with by the federal authorities while a member. He could certainly be arrested and dealt with after his release from the Canadian Forces if, in fact, he retires or is otherwise released. There may well be something to compare it with.

The other point we ought not to lose sight of is that we are talking about small numbers. We are talking about six or ten. We must also remember that the purpose of fingerprinting is only to establish identity in those cases where identity is an issue in relation to a DNA sample.

The point I would make here is that the identity of military offenders can be proven in other ways, and it is not always an issue. In a military context we generally know who our accused persons are. The commanding officer will know who they are. Everyone in the unit will know who they are. At the time the fingerprint is taken, there could be other safeguards at an administrative level put in place to ensure the accuracy of it. For example, there may be a statutory declaration from a commanding officer to the effect that he witness the taking of the DNA sample. He may have looked at the identification card of the accused which bears his name and photograph, and made a visual comparison. Other mechanisms could be used.

I do not know if other questions arise out of that.

Senator Fraser: I am trying to figure out the core of the Privacy Commissioner's difficulty. I am not quite sure I understand what he is driving at. I was looking for some assistance.

Toutefois, ce que vous avez dit, sénateur, est très juste, à savoir qu'il existe des cas où il serait approprié de prélever un échantillon génétique.

Vous avez tout à fait raison lorsque vous dites que ces protections sur les empreintes digitales existent pour protéger l'identité des accusés en tout temps. Cela ne veut pas dire qu'elles ne seraient pas utilisées de façon systématique dans la détection et la prévention du crime. Dans certains cas, nous prenons les empreintes digitales des individus lors de leur arrestation. Toutefois, ces empreintes digitales ne sont pas versées dans la banque de données du CIPC. Actuellement, la prise d'empreintes digitales se fait généralement lors de l'enquête sur la scène d'un crime. Vous avez un suspect, vous trouvez des empreintes digitales sur la scène du crime et vous voulez les comparer. Je crois comprendre que la police a le droit reconnu en common law de prendre ces empreintes digitales dans le cadre de l'identification d'un suspect lors de l'enquête sur un crime.

Toutefois, ce n'est pas parce que ces empreintes digitales, si elles sont prises — et elle ne le sont pas toujours, ne finissent pas dans la base de données du CIPC relativement à cette infraction, qu'il n'y aura pas déjà d'empreintes digitales dans cette base de données.

Pour répéter ce que j'ai dit lorsque je suis venu ici lors d'une précédente occasion, nous avons une juridiction concurrente, non une compétence exclusive. Dans un certain nombre de cas — et je pense particulièrement aux 130 infractions qui apparaissent dans le Code criminel, que nous traitons en vertu de la Loi sur la défense nationale, un individu peut tout à fait avoir été arrêté avant de s'enrôler dans les Forces canadiennes et avoir eu affaire aux autorités fédérales. Il pourrait certainement être arrêté et jugé après avoir quitté les Forces canadiennes si, en fait, il prend sa retraite ou quitte l'armée pour toute autre raison. Il se peut qu'il y ait des empreintes digitales avec lesquelles les comparer.

L'autre point que nous ne devrions pas perdre de vue, c'est que nous parlons de petits nombres, de six à dix. Nous ne devons pas oublier non plus que l'objectif de la prise d'empreintes digitales est seulement d'établir l'identité du coupable dans les cas où l'identité est une question liée à un échantillon génétique.

Ce que je voudrais dire ici, c'est que l'identité des contrevenants militaires peut être prouvée d'autres façons, et que ce n'est pas toujours un problème. Dans un contexte militaire, nous savons généralement qui sont nos accusés. Le commandant sait généralement qui ils sont. Lorsque les empreintes digitales sont prises, d'autres garanties pourraient être mises en place au niveau administratif pour en garantir l'exactitude. Par exemple, un commandant peut faire une déclaration solennelle quant au fait qu'il a été témoin du prélèvement de l'échantillon génétique. Il peut avoir regardé la carte d'identité de l'accusé sur laquelle se trouvent son nom et sa photographie et fait une comparaison visuelle. D'autres mécanismes peuvent également être utilisés.

Je ne sais pas si cela soulève d'autres questions.

Le sénateur Fraser: J'essaie d'imaginer d'où vient la difficulté du commissaire à la protection de la vie privée. Je ne suis pas certaine de comprendre où il veut en venir. J'aimerais qu'on m'aide à comprendre.

Mr. Maguire: His assumption was that there would be nothing to compare it with. On a factual basis, I am not sure that that assumption is entirely correct in every case.

Senator Poy: According to Bill S-10, if someone who is charged has been found not guilty, the DNA sample will be automatically destroyed, without anybody requesting the discharge. Is that correct?

Mr. Zigayer: If the person is charged with an offence and acquitted, the legislation requires that the sample be destroyed. That is found in the warrant scheme provisions that were enacted in Bill C-104. It is automatic under the legislation.

Senator Poy: You said that a person who has been acquitted must request that his or her fingerprint record be destroyed. Do the general public know about that? How many people would ask to have their fingerprints removed?

Ms Clément: The information is available. It can be found on the RCMP Web site and the index of the Canadian Criminal Records Information Services.

Senator Poy: Are people normally told verbally by the police?

Ms Clément: I am not aware if the police tell each accused person. However, my understanding is that lawyers, if I can use the term, are "fast on their toes", they can make that request. They should be aware of that.

Senator Poy: I have another question for Mr. Zigayer in reference to the letter from Denis Jacques to the committee in which he says that making psychological profiles based on DNA analysis or using data for purposes that are strictly for general information must be prohibited.

Isn't one reason for taking DNA samples to run psychological profiles?

Mr. Zigayer: No, absolutely not. It is important to recognize and to underline that that is absolutely not contemplated in this legislation. The purposes of the DNA data bank legislation are set out in two provisions in the act. We could all agree with what the Barreau has said here.

The sole purpose of keeping the DNA profiles of convicted offenders is to allow us to identify persons who have committed a crime in the past that has not been solved or to help us solve crimes in the future.

Senator Poy: I do not know whether it is written in the act that forbids the use for psychological profile.

Mr. Zigayer: The specific words are not there, but the statute is being opened up to make it even tighter with the passage of Bill S-10. In Bill C-3, now Chapter 37 of the Statutes of Canada, 1998 at sections 3 and 4, there is a statement of purpose.

The purpose of this Act to establish a national data bank to help law enforcement agencies identify persons alleged to

M. Maguire: Ce qu'il supposait, c'est qu'il n'y aurait pas d'empreintes digitales pour effectuer une comparaison. En réalité, je ne suis pas certain qu'il ait entièrement raison dans tous les cas.

Le sénateur Poy: D'après le projet de loi S-10, si un accusé n'est pas reconnu coupable, l'échantillon d'empreintes génétiques sera automatiquement détruit, sans que quiconque ait à demander que ce soit fait. Est-ce juste?

M. Zigayer: Si la personne est accusée d'une infraction et qu'elle est acquittée, la loi exige que l'échantillon soit détruit. Cela apparaît dans les dispositions sur les procédures relatives aux mandats qui ont été promulguées dans le projet de loi C-104. C'est automatique en vertu de la loi.

Le sénateur Poy: Vous avez dit qu'une personne qui est acquittée doit demander que son dossier d'empreintes digitales soit détruit. Le public sait-il cela? Combien de gens demanderaient que leurs empreintes digitales soient éliminées?

Mme Clément: L'information est disponible. Elle peut être trouvée sur le site Internet de la GRC et dans l'index des services d'information sur les casiers judiciaires canadiens.

Le sénateur Poy: La police en informe-t-elle oralement les gens?

Mme Clément: Je ne sais pas si la police le dit à tous les accusés. Cependant, je crois comprendre que si les avocats réagissent assez vite, ils peuvent faire cette demande. Ils devraient le savoir.

Le sénateur Poy: J'ai une autre question pour M. Zigayer concernant la lettre que Denis Jacques a adressée au comité et dans laquelle il dit qu'il faut interdire l'établissement d'un profil psychologique sur la base de l'analyse des empreintes génétiques ou l'utilisation de ces données à des fins strictement liées à l'information générale.

L'une des raisons des prélèvements d'empreintes génétiques n'est-elle pas d'établir des profils psychologiques?

M. Zigayer: Non, absolument pas. Il est important de reconnaître et de souligner que ce n'est absolument pas envisagé dans cette législation. Les objectifs de la législation des banques de données sur les empreintes génétiques sont présentés dans deux dispositions de la loi. Nous pourrions tous être d'accord avec ce qu'a dit ici le Barreau.

L'unique objectif de la conservation des profils génétiques des contrevenants condamnés est de permettre l'identification des personnes qui ont commis un crime par le passé qui n'a pas été résolu ou de nous aider à résoudre des crimes dans l'avenir.

Le sénateur Poy: Je ne sais pas s'il est écrit dans la loi qu'il est interdit de les utiliser pour dresser un profil psychologique.

M. Zigayer: Ce n'est pas spécifié en ces termes, mais on fait en sorte que la mesure législative rende cela encore plus difficile avec l'adoption du projet de loi S-10. Dans le projet de loi C-3, maintenant le chapitre 37 des Lois du Canada de 1998, aux articles 3 et 4, l'objectif est spécifié.

La présente loi a pour objet l'établissement d'une banque nationale de données génétiques destinée à aider les

have committed designated offences, including those committed before the coming into force of this Act.

It then states some principles as follows:

It is recognized and declared that.

(a) the protection of society and the administration of justice are well served by the early detection, arrest and conviction of offenders, which can be facilitated by the use of DNA profiles; and

(b) to protect the privacy of individuals with respect to personal information about themselves, safeguards must be placed on

(i) the use and communication of, and access to, DNA profiles and other information contained in the national DNA data bank, and

(ii) the use of, and access to, bodily substances that are transmitted to the Commissioner for the purposes of this Act.

That is being amended.

Ms Marian Harymann, Senior Policy Analyst, Law Enforcement Division, Department of the Solicitor General of Canada: In order to address this specific concern, which was raised by senators when we addressed Bill C-3, we added a new principle to the act in order to ensure that the DNA profiles, as well as samples of bodily substances from which the profiles are derived, may be used only for law enforcement purposes in accordance with the act and not for any unauthorized purpose. You could not derive any other information from the profile, such as psychological, medical or physical characteristics.

Senator Poy: From a practical point of view, that could happen very easily.

Senator Nolin: It could not happen easily, but we still want to be convinced of that.

Mr. Zigayer: The police do use psychological profiling in solving crimes. The RCMP know more about this than I do, but I do not think it is based on DNA. They learn about an individual's behaviour. Those behaviour patterns reveal some kind of psychological profile which helps the police predict future actions. They may discover, for example, that he only does certain things when there is a full moon.

Senator Fraser: Did we not hear in earlier testimony that, in Quebec, the fingerprint records of people who are acquitted are automatically destroyed without permission being sought? That was 25 per cent, presumably, of all cases.

Senator Joyal: It was mentioned by Mr. Roy earlier this year.

organismes chargés du contrôle d'application de la loi à identifier les auteurs présumés d'infractions désignées, y compris de celles commises avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Il donne ensuite les principes suivants:

Les principes suivants sont reconnus et proclamés:

a) la protection de la société et l'administration de la justice sont bien servies par la découverte, l'arrestation et la condamnation rapides des contrevenants, lesquelles peuvent être facilitées par l'utilisation de profils d'identification génétique;

b) afin de protéger les renseignements personnels, doivent faire l'objet de protections:

(i) l'utilisation et la communication de l'information contenue dans la banque de données — notamment des profils, de même que son accessibilité,

(ii) l'utilisation des substances corporelles qui sont transmises au commissaire pour l'application de la présente loi, de même que leur accessibilité.

Ceci est actuellement modifié.

Mme Marian Harymann, analyste principale des politiques, Division de l'application de la loi, ministère du Solliciteur général du Canada: Afin de répondre à cette préoccupation soulevée par les sénateurs, lorsque nous nous sommes occupés du projet de loi C-3, nous avons ajouté un nouveau principe à la loi afin de garantir que les profils d'identification génétique, ainsi que les échantillons de substances corporelles dont sont tirés les profils ne puissent être utilisés qu'à des fins de répression criminelle conformément à la loi et non à d'autres fins non autorisées. On ne peut pas tirer d'autres informations du profil, par exemple psychologiques, médicales ou physiques.

Le sénateur Poy: D'un point de vue pratique, cela pourrait arriver très facilement.

Le sénateur Nolin: Cela ne pourrait pas arriver facilement, mais nous voulons tout de même nous en assurer.

M. Zigayer: La police utilise des profils psychologiques pour résoudre des crimes. La GRC en sait plus à ce sujet que moi, mais je ne crois pas que ce soit basé sur les empreintes génétiques. La police apprend à connaître le comportement d'un individu. Ces modèles de comportement révèlent un certain type de comportement psychologique qui aide la police à prédire les actes futurs. La police peut, par exemple, découvrir que l'individu ne fait certaines choses que lorsque c'est la pleine lune.

Le sénateur Fraser: N'avons-nous pas appris lors de précédents témoignages que, au Québec, les empreintes digitales des personnes acquittées sont automatiquement détruites sans que la permission en soit demandée? Je présume que cela représente 25 p. 100 des affaires.

Le sénateur Joyal: Cela a été mentionné par M. Roy, plus tôt, cette année.

Ms Clément: That information is correct. In Quebec, the individual does not make the request. Because of internal provincial policies, the police jurisdiction automatically makes the request to our services to remove the information and return the fingerprints.

Senator Joyal: I would thank you for submitting the amendments to the Privacy Commissioner. His letter is very enlightening.

I would draw the attention of the witnesses to the end of the first paragraph on page 2, which reads:

Furthermore, the amendments are silent on what happens to the fingerprints after they are taken. Is the proposal to enter them into CPIC? If so, we will have added to CPIC, through the back door, those convicted of summary conviction offences. If not, what will be done with the fingerprints? Is the Government proposing a new system of dossiers on citizens?

In the second last paragraph he says:

I would like, however, to see some clarification with respect to the above issues, and if necessary, some refinement of the amendments.

We do not have to report the bill with amendments which is, of course, the system under which we work. Once a bill has been adopted by the other place, we are, at this stage, studying something which we believe should have all the guarantees of satisfaction that we try to achieve before voting on the bill.

The letter is dated December 14. Have the witnesses had time to review the letter by the commissioner?

The Chairman: I read the letter into the record at the very beginning of the meeting.

Senator Joyal: These are complex issues. I do not want to proceed without our witnesses having had the opportunity to review each aspect of the letter of the commissioner and perhaps return with answers to all the points that were raised.

The Chairman: I would hope that we need not ask these witnesses to return because, in effect, we did know what the content of the letter would be before the date of the letter.

Mr. Zigayer: My colleagues from the RCMP are able to respond fully.

Mr. Fraser: The integrity of the whole system is paramount, as the Privacy Commissioner said. We will not be using those fingerprints for any purpose other than the integrity of the DNA data bank. That is the purpose for taking them. They will not be added to the fingerprint data base. That is what the legislation says. The information will not be used for anything else other than the integrity of the system.

Senator Joyal: How do you respond to the point raised by the commissioner respecting fingerprints that were taken in summary

Mme Clément: Cette information est juste. Au Québec, un individu n'en fait pas la demande. En raison de politiques provinciales, la police compétente demande automatiquement à nos services d'éliminer ces informations et de renvoyer les empreintes digitales.

Le sénateur Joyal: Je vous remercie d'avoir soumis les amendements au commissaire à la protection de la vie privée. Sa lettre nous éclaire beaucoup.

J'attirerais l'attention des témoins sur la fin du premier paragraphe de la page 2, qui dit ceci:

En outre, les changements n'abordent pas le sort réservé aux empreintes digitales une fois celles-ci recueillies. Seront-elles versées au CIPC? Le cas échéant, on inscrirait de façon détournée au CIPC les personnes condamnées pour des infractions dans le cadre de procédures sommaires. Sinon, qu'advient-il des empreintes digitales? Le gouvernement propose-t-il un nouveau type de dossiers sur les citoyens?

Dans l'avant-dernier paragraphe, il dit:

J'aimerais cependant voir certaines clarifications sur les points mentionnés ci-dessus et au besoin, que l'on polisse d'avantage ces changements.

Nous n'avons pas à faire rapport du projet de loi avec des amendements, ce qui, bien entendu, est la façon dont nous travaillons. Une fois qu'un projet de loi a été adopté à l'autre Chambre, nous étudions, à cette étape, quelque chose qui devrait apporter toutes les garanties de satisfaction que nous tentons d'obtenir avant de voter sur ce projet de loi.

La lettre du commissaire est datée du 14 décembre. Les témoins ont-ils eu le temps de l'examiner?

La présidente: J'ai lu cette lettre au tout début de la séance.

Le sénateur Joyal: Ce sont des questions complexes. Je ne veux pas poursuivre sans que les témoins aient eu la possibilité d'examiner tous les aspects de la lettre du commissaire à la protection de la vie privée et peut-être de revenir avec des réponses à tous les points qui ont été soulevés.

La présidente: J'ose espérer que nous n'aurons pas besoin de demander aux témoins de revenir parce que, en effet, nous ne savions pas quel serait le contenu de la lettre avant la date indiquée sur la lettre.

M. Zigayer: Mes collègues de la GRC sont capables d'y répondre en totalité.

Le sénateur Fraser: L'intégrité de tout le système est très importante, comme l'a déclaré le commissaire à la protection de la vie privée. Nous n'utiliserons pas ces empreintes digitales à des fins autres que l'intégrité de la banque de données sur les empreintes génétiques. C'est à cette fin qu'elles sont recueillies. Elles ne seront pas versées dans la base de données sur les empreintes digitales. C'est ce que dit la loi. Les informations ne seront pas utilisées pour autre chose que l'intégrité du système.

Le sénateur Joyal: Que répondez-vous au point soulevé par le commissaire concernant les empreintes digitales qui ont été prises

conviction offences? Where will they end up? He raised the question:

Is the proposal to enter them into CPIC? If so, we will have added to CPIC, through the back door, those convicted of summary conviction offences.

This is a key point in the commissioner's letter.

Mr. Zigayer: In my initial intervention I said that this may be an erroneous assumption on his part. I tried to make the point that the legislation allows the taking of fingerprints from persons charged with hybrid offences. They are already in the data bank when we get to the stage where there is a post-conviction DNA order and, if this amendment is included, the authority to take another fingerprint. That fingerprint, under the Identification of Criminals Act, is already in the data bank. There is a new fingerprint with the DNA sample to compare. You are not adding something to the fingerprint data bank; it is already there.

The only exception, or where there is a question mark, is in respect of section 173, the indecent act. That is a pure summary conviction offence. I do not anticipate Crown prosecutors seeking orders in respect of those convictions on a regular basis.

If you look at the list of offences, and we understand that they cannot process everyone, the prosecutors are going to focus on the primary designated offences, people convicted of those offences, and also some of the secondary designated offences, the indictable secondary designated offences — for example, causing death by criminal negligence, causing bodily harm by criminal negligence, and those types of offences. Torture will not be included often, but robbery will.

With the exception of that one offence, there will always be a fingerprint in the AFIS, automatic fingerprint identification system, to have something to compare against. In that one exception found under, section 173, there would be nothing to compare it against, but I do not anticipate many orders being made in respect of that.

Senator Beaudoin: Why is that so?

Mr. Zigayer: Why is it included, or why is it that I do not think the order is made?

Senator Beaudoin: Why is there only one in such an accepted category?

Mr. Zigayer: When we designed the designated offence list, our objective was to target the most serious offences. We included mostly crimes that involved an aspect of physical violence.

There were two exceptions to that. One was break and enter because we recognized that there is a possibility that an individual may cut himself while breaking into a building or on the way out, or do something in the building that leaves a trace of that person. There is also break and enter and commit sexual assault. That is a separate offence from sexual assault. Those types of offences do not automatically imply violence, but there is that possibility.

lors d'infractions punissables sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire? Où vont-elles finir? Il a posé la question suivante:

Seront-elles versées au CIPC? Le cas échéant, on inscrirait de façon détournée au CIPC les personnes condamnées pour des infractions dans le cadre de procédures sommaires.

C'est un point fondamental de la lettre du commissaire.

M. Zigayer: Lors de ma première intervention, j'ai déclaré que cela pouvait être une supposition erronée de sa part. J'ai essayé d'expliquer que la loi permet la prise d'empreintes digitales sur des personnes accusées d'infractions mixtes. Ces empreintes se trouvent déjà dans la banque de données lorsque nous arrivons à l'étape du mandat relatif aux empreintes génétiques après la condamnation et, si cet amendement est inclus, à l'autorisation de prendre d'autres empreintes digitales. Ces empreintes digitales, en vertu de la Loi sur l'identification des criminels, se trouvent déjà dans la base de données. Avec l'échantillon génétique, il y a de nouvelles empreintes digitales pour effectuer la comparaison. Vous n'ajoutez rien dans la banque de données; elles y sont déjà.

La seule exception ou la seule interrogation a trait à l'article 173, l'action indécente. Il s'agit d'une pure infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire. Je ne pense pas que les procureurs de la Couronne demanderont des mandats pour ces condamnations de façon régulière.

Si vous examinez la liste des infractions, et nous comprenons qu'ils ne peuvent pas s'occuper de tout le monde, les procureurs vont se concentrer sur les infractions primaires, sur les personnes condamnées pour ces infractions, ainsi que sur certaines infractions secondaires, les infractions secondaires — actes criminels — par exemple causer la mort ou des lésions corporelles par négligence criminelle, et autres infractions de ce type. La torture ne sera pas souvent incluse, mais le vol le sera.

À l'exception de cette infraction, il y aura toujours des empreintes digitales dans le système automatisé d'identification dactyloscopique, afin de pouvoir procéder à une comparaison. Pour cette exception qui se trouve sous l'article 173, il n'y aurait pas de comparaison possible, mais je ne pense pas qu'il y ait de nombreux mandats à ce sujet.

Le sénateur Beaudoin: Pourquoi?

M. Zigayer: Pourquoi est-ce inclus ou pourquoi est-ce que je ne pense pas que la demande soit faite?

Le sénateur Beaudoin: Pourquoi est-ce qu'il n'y en a qu'une dans une telle catégorie acceptée?

M. Zigayer: Lorsque nous avons conçu la liste des infractions désignées, notre objectif était de cibler les infractions les plus graves. Nous avons principalement inclus les crimes qui présentaient un aspect de violence physique.

Il y a eu deux exceptions à cela. La première a été l'introduction par effraction parce que nous reconnaissons qu'il est possible qu'un individu se coupe en s'introduisant par effraction dans un bâtiment ou en en sortant, ou qu'il fasse quelque chose dans ce bâtiment qui laisse une trace de lui. Il y a également l'introduction par effraction accompagnée d'une agression sexuelle. C'est une infraction différente de l'agression sexuelle seule.

The person who breaks into a dwelling house may in the future break into a dwelling house that is occupied and there might be a violent confrontation.

The other offence was leaving the scene of the accident. Many questions have been raised about that one. A person could be involved in a motor vehicle accident with the driver of one of the vehicles being impaired at the time. If the impaired driver survives, but was injured in the accident and then he runs away, there could be blood on the steering wheel or on the seat. If, in the other car that was involved someone was killed or seriously injured, the only way to put the perpetrator of the offence at the scene of the crime is to link him with that blood left at the scene of the crime. Those were the two exceptions.

The other offences, essentially, are violent offences — everything from terrorist offences such as hijacking and endangering the safety of aircraft at airports to simple assaults.

The Chairman: With the exception of this offence, this indecent act.

Mr. Zigayer: This was added during the study of Bill C-3. In fact, there was a series of additions. Most of the hybrid secondary designated offences that you see here were added at committee stage in the other place when Bill C-3 was going through. Bestiality in the presence of a child and child pornography were added in committee.

The Chairman: I would point out that section 173 relating to indecent acts has already been passed as part of Bill C-3.

Mr. Zigayer: Yes, and we are not amending that.

Senator Fraser: I want to be sure that I understood what Mr. Fraser said. You said, did you not, that no fingerprints attached to DNA samples will be sent to the CPIC?

Ms Clément: Perhaps I can clarify the concerns raised by the Privacy Commissioner and the comments by Senator Joyal.

With respect to summary convictions, when there is no authority under the Identification of Criminals Act for a police officer or an arresting police officer to take fingerprints, the fingerprints, upon the warrant issued to obtain a DNA sample, will be taken. These fingerprints, in very rare occasions, may not be matched to a known criminal offender. I am referring to someone who has been charged and convicted previously of criminal offences. We would have those fingerprints legally taken again under the Identification of Criminals Act.

In these extreme cases, the information will be retained only in our in-house data base that is controlled by our services. We have what we refer to as a “fingerprint system number”, and “FPS” number, and that will be assigned to that individual or that information. It will be imaged to the information that we have. It is associated with a unique number and with the offender

Ces types d’infraction n’impliquent pas nécessairement la violence, mais la possibilité existe.

La personne qui s’introduit par effraction dans une habitation peut, ultérieurement, s’introduire par effraction dans une maison occupée et il peut y avoir une confrontation violente.

L’autre infraction est le délit de fuite. Elle a suscité de nombreuses questions. Une personne pourrait être mêlée à un accident de la route et les facultés du conducteur de l’un des véhicules pourraient être affaiblies à ce moment-là. Si ce conducteur survivait, mais qu’il était blessé et qu’il prenait la fuite, il pourrait y avoir du sang sur le volant ou sur le siège. Si, dans l’autre véhicule, quelqu’un était mort ou gravement blessé, le seul moyen de lier le criminel à la scène du crime serait de le lier au sang retrouvé sur la scène du crime. Voilà les deux exceptions.

Les autres infractions sont essentiellement des infractions violentes — cela va des actes terroristes tels que le détournement d’avions aux voies de fait simples, en passant par les actes portant atteinte à la sécurité des aéronefs ou des aéroports.

La présidente: À l’exception de cette infraction: l’action indécente.

M. Zigayer: Elle a été ajoutée au cours de l’étude du projet de loi C-3. En fait, il y a eu une série d’ajouts. La plupart des infractions secondaires — infractions mixtes que vous voyez ici ont été ajoutées à l’étape du comité à l’autre Chambre, lors de l’étude du projet de loi C-3. La bestialité en présence d’enfants et la pornographie juvénile ont été ajoutées au comité.

La présidente: J’aimerais souligner que l’article 173 lié aux actions indécentes a déjà été adopté dans le cadre du projet de loi C-3.

M. Zigayer: Oui et nous ne modifions pas cela.

Le sénateur Fraser: J’aimerais être certaine que j’ai bien compris ce qu’a dit M. Fraser. Vous avez dit, n’est-ce pas, que les empreintes digitales liées aux échantillons génétiques ne seraient pas envoyées au CPIC?

Mme Clément: Peut-être puis-je clarifier les préoccupations soulevées par le commissaire à la protection de la vie privée et les commentaires du sénateur Joyal.

Pour ce qui est des déclarations de culpabilité par procédure sommaire, lorsqu’un agent de police ou un agent procédant à l’arrestation n’a pas l’autorité, en vertu de la Loi sur l’identification des criminels, de prendre des empreintes digitales, ces empreintes seront prises après qu’un mandat pour l’obtention d’un échantillon génétique ait été émis. Ces empreintes digitales, dans de très rares cas, peuvent ne pas correspondre à un criminel connu. Je parle de quelqu’un qui a déjà été accusé et condamné. Nous reprendrions ces empreintes digitales de façon légale en vertu de la Loi sur l’identification des criminels.

Dans ces cas extrêmes, les informations ne seront conservées que dans notre base de données interne, qui est contrôlée par nos services. Nous avons des numéros de système d’empreintes digitales, qui sont assignés à ces individus ou à ces informations. Ils reflètent les informations que nous avons. Ils sont associés à un nombre unique et aux informations sur le contrevenant sur la base

information on which he was convicted. That information will not be made available on CPIC, the Canadian Police Information Centre, which is available to the entire law enforcement community. They would get no response if they were to query the name. The only instance that we would get the name is if, in-house, we made the inquiry and we used the FPS number. However, the file would not be available to every operator. It would be available only to certain privileged operators who manage our pardoned criminal records information.

These individuals would deal with that information in the same manner with which we deal on the pardon records. The information is in safe storage. It is not available to the police community. It is in-house information. That only relates to summary conviction offences because those fingerprints were not taken under the Identification of Criminals Act. They were taken only for the purposes of the DNA sampling.

Mr. Fraser: Those fingerprints would not be added to the fingerprint data base and could not be searched for and retrieved.

Senator Nolin: That cannot be done under the act.

Mr. Fraser: That is correct.

Ms Harrigan: The government motion is clear in stating that fingerprints may be taken for the purpose of the DNA Identification Act. That was added for the express purpose that those fingerprints could not be then entered into the general automated system and used for criminal investigation purposes. It is just for verifying the identity of the person who has a data bank order.

Senator Joyal: The only exception being section 173.

The Chairman: If there are no further questions, I would thank the witnesses for meeting with us again.

The committee adjourned.

desquelles ce dernier a été condamné. Ces informations ne sont pas disponibles sur le CIPC, le Centre d'information de la police canadienne, qui est à la disposition de toute la police. Elle n'obtiendrait aucune réponse si elle recherchait le nom d'un tel contrevenant. Le seul cas où elle trouverait ce nom serait si, à l'interne, nous faisons une recherche en utilisant le numéro de système d'empreintes digitales. Toutefois, le fichier ne serait pas mis à la disposition de tous ceux qui travaillent dans le domaine. Seuls quelques personnes privilégiées qui gèrent les informations relatives aux dossiers de réhabilitation auraient accès à ces informations.

Ces personnes traiteraient ces informations de la même manière que nous traitons les dossiers de réhabilitation. Ces informations sont conservées en toute sécurité. La police n'y a pas accès. Ce sont des informations internes. Cela ne concerne que les infractions punissables sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire parce que ces empreintes digitales n'ont pas été prises en vertu de la Loi sur l'identification des criminels. Elles n'ont été prises qu'aux fins du prélèvement d'échantillons génétiques.

Le sénateur Fraser: Ces empreintes digitales ne seraient pas ajoutées à la base de données d'empreintes digitales et ne pourraient pas être retrouvées lors d'une recherche.

Le sénateur Nolin: Cela ne peut pas être fait en vertu de la loi.

Le sénateur Fraser: C'est juste.

Mme Harrigan: La motion du gouvernement dit clairement que les empreintes digitales peuvent être prises aux fins de la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques. Cela a été expressément ajouté afin que ces empreintes digitales ne puissent pas être entrées dans le système automatisé général et utilisées à des fins d'enquête criminelle. Elles sont là uniquement pour la vérification de l'identité d'une personne pour laquelle un mandat a été émis.

Le sénateur Joyal: La seule exception étant l'article 173.

La présidente: S'il n'y a plus de questions, je vais remercier les témoins d'être de nouveau venus nous rencontrer.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Justice:

Michael Zigayer, Senior Legal Counsel, Criminal Law Policy
Section.

From the Royal Canadian Mounted Police:

Lee Fraser, Superintendent, Officer in Charge, Forensic
Identification Services;

Ghyslaine Clément, Inspector, Officer in Charge, Canadian
Criminal Records Information Services, Information and
Identification Services Directorate.

From the Department of the Solicitor General of Canada:

Marian Harymann, Senior Policy Analyst, Law Enforcement
Division.

From the Department of National Defence:

Jane Harrigan, Commander, Director, Pension and Finance
Legal Services, Office of the Legal Advisor;

John Maguire, Commander, Director of Law/Military Justice
Policy and Research, Office of the Judge Advocate
General.

Du ministère de la Justice:

Michael Zigayer, avocat-conseil principal, Secteur de la
politique en matière de droit pénal.

De la Gendarmerie royale du Canada:

Lee Fraser, surintendant, officier responsable du Service de
l'identité judiciaire;

Ghyslaine Clément, inspecteur, officier responsable, Services
d'information des casiers judiciaires canadiens, Services
l'information et d'identité judiciaires.

Du ministère du Solliciteur général du Canada:

Marian Harymann, analyste principale des politiques
Division de l'application de la loi.

Du ministère de la Défense nationale:

Jane Harrigan, capitaine de frégate, directrice, Services
juridiques des pensions et des finances, Bureau du
conseiller juridique;

John Maguire, capitaine de frégate, directeur juridique,
Justice militaire, politique et recherche, cabinet du
juge-avocat général.

CAI
XC24
-L32

Second Session
Thirty-sixth Parliament, 1999



Deuxième session de la
trente-sixième législature, 1999

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Thursday, December 16, 1999

Le jeudi 16 décembre 1999

Issue No. 8

Fascicule n° 8

Sixth and last meeting on:

Bill S-10, An Act to amend the National Defence Act,
the DNA Identification Act and the Criminal Code

Sixième et dernière réunion concernant:

Le projet de loi S-10, Loi modifiant la Loi sur la
défense nationale, la Loi sur l'identification par les
empreintes génétiques et le Code criminel

INCLUDING:
THE THIRD REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill S-10)

Y COMPRIS:
LE TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi S-10)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

* Boudreau, P.C.
(or Carstairs)

Cools

Fraser

Ghitter

Joyal, P.C.

* Lynch-Staunton
(or Kinsella)

Moore

Nolin

Pearson

Poy

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

* Boudreau, c.p.
(ou Carstairs)

Cools

Fraser

Ghitter

Joyal, c.p.

* Lynch-Staunton
(ou Kinsella)

Moore

Nolin

Pearson

Poy

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, December 16, 1999

(9)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:48 a.m., in Room 257, East Block, the Chairman, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Cools, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Moore, Nolin, Pearson and Poy (9).

In attendance: Nancy Holmes and Marilyn Pilon, Research Officers, Law and Government Division, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 18, 1999, the Committee proceeded to study Bill S-10, An Act to amend the National Defence Act, the DNA Identification Act and the Criminal Code. (See Issue No. 3, Wednesday, December 1, 1999 for full text of the Order of Reference.)

It was agreed — That the committee group the clauses on which there will be no amendments.

It was agreed — That the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-10.

It was agreed — That the title stand postponed.

The Honorable Senator Fraser moved that Bill S-10, in clause 1, be amended by: adding after line 19 on page 9 the following:

“(3) A peace officer, or any person acting under a peace officer’s direction, who is authorized to take samples of bodily substances from a person by an order under section 196.14 or 196.15 or an authorization under section 196.24 may take fingerprints from the person for the purpose of the *DNA Identification Act*.”

It was agreed — That clause 1, as amended, carry.

It was agreed — That clause 2 to 18 carry.

The Honorable Senator Fraser moved that Bill S-10, in Clause 19, be amended on page 18 by:

(a) replacing line 26 with the following:

“19.(1) The portion of subsection 487.06(1) of”; and

(b) adding after line 38 the following:

“(2) Section 487.06 of the Act is amended by adding the following after subsection (2):

(3) A peace officer, or any person acting under a peace officer’s direction, who is authorized to take samples of bodily substances from a person by an order under section 487.051 or 487.052 or an authorization under section 487.055 or 487.091 may take fingerprints from the person for the purpose of the *DNA Identification Act*.”

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 16 décembre 1999

(9)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd’hui, à 10 h 48, dans la pièce 257 de l’édifice de l’Est, sous la présidence de l’honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Cools, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Moore, Nolin, Pearson et Poy (9).

Également présents: Nancy Holmes et Marilyn Pilon, attachées de recherche, Division du droit et du gouvernement, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l’ordre de renvoi adopté par le Sénat le 18 novembre 1999, le comité procède à l’étude du projet de loi S-10, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale, la Loi sur l’identification par les empreintes génétiques et le Code criminel. (Le texte complet de l’ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 3 du mercredi 1^{er} décembre 1999.)

Il est convenu — Que le comité regroupe les articles qui ne feront pas l’objet d’amendement.

Il est convenu — Que le comité procède à l’étude article par article du projet de loi S-10.

Il est convenu — Que le titre soit réservé.

L’honorable sénateur Fraser propose que l’article 1 du projet de loi S-10 soit modifié en ajoutant, après la ligne 22 de la page 9, ce qui suit:

«(3) Dans le cas de l’ordonnance visée aux articles 196.14 ou 196.15 ou de l’autorisation visée à l’article 196.24, l’agent de la paix — ou toute personne agissant sous son autorité — peut également, aux fins de la *Loi sur l’identification par les empreintes génétiques*, prendre les empreintes digitales de l’intéressé.»

Il est convenu — Que l’article 1, tel qu’amendé, soit adopté.

Il est convenu — Que les articles 2 à 18 soient adoptés.

L’honorable sénateur Fraser propose que l’article 19 du projet de loi S-10 soit modifié, à la page 18,

a) en substituant, à la ligne 25, ce qui suit:

«19.(1) Le passage du paragraphe 487.06(1)»; et

b) en ajoutant, après la ligne 38, ce qui suit:

«(2) L’article 487.06 de la même loi est modifié par adjonction, après le paragraphe (2), de ce qui suit:

(3) Dans le cas de l’ordonnance visée aux articles 487.051 ou 487.052 ou de l’autorisation délivrée au titre des articles 487.055 ou 487.091, l’agent de la paix — ou toute personne agissant sous son autorité — peut également, aux fins de la *Loi sur l’identification par les empreintes génétiques*, prendre les empreintes digitales de l’intéressé.»

It was agreed — That clause 19, as amended, carry.

It was agreed — That clause 20 to 26 carry.

It was agreed — That the title carry.

It was agreed — That Bill S-10, as amended, be adopted.

It was agreed — That the Chairman report the Bill, as amended, to the Senate.

At 10:55 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Il est convenu — Que l'article 19, tel qu'amendé, soit adopté.

Il est convenu — Que les articles 20 à 26 soient adoptés.

Il est convenu — Que le titre soit adopté.

Il est convenu — Que le projet de loi S-10, tel qu'amendé, soit adopté.

Il est convenu — Que la présidence fasse rapport du projet de loi, tel qu'amendé, au Sénat.

À 10 h 55, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Michel Patrice

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

THURSDAY, December 16, 1999

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

THIRD REPORT

Your Committee, to which was referred Bill S-10, An Act to amend the National Defence Act, the DNA Identification Act and the Criminal Code, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, November 18, 1999, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments:

Page 9, Clause 1: add after line 19 the following:

“(3) A peace officer, or any person acting under a peace officer’s direction, who is authorized to take samples of bodily substances from a person by an order under section 196.14 or 196.15 or an authorization under section 196.24 may take fingerprints from the person for the purpose of the *DNA Identification Act*.”

2. *Clause 9, page 18:*

(a) Replace line 26 with the following:

**“19.(1) The portion of subsection 487.06(1) of”;
and**

(b) Add after line 38 the following:

“(2) Section 487.06 of the Act is amended by adding the following after subsection (2):

(3) A peace officer, or any person acting under a peace officer’s direction, who is authorized to take samples of bodily substances from a person by an order under section 487.051 or 487.052 or an authorization under section 487.055 or 487.091 may take fingerprints from the person for the purpose of the *DNA Identification Act*.”

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 16 décembre 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l’honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi S-10, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale, la Loi sur l’identification par les empreintes génétiques et le Code criminel a, conformément à l’ordre de renvoi du jeudi 18 novembre 1999, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les amendements suivants:

Page 9, article 1: ajouter, après la ligne 22, ce qui suit:

«(3) Dans le cas de l’ordonnance visée aux articles 196.14 ou 196.15 ou de l’autorisation visée à l’article 196.24, l’agent de la paix — ou toute personne agissant sous son autorité — peut également, aux fins de la *Loi sur l’identification par les empreintes génétiques*, prendre les empreintes digitales de l’intéressé.»

Page 18, article 19:

a) Substituer, à la ligne 25, par ce qui suit:

«19.(1) Le passage du paragraphe 487.06(1)»;

b) Ajouter, après la ligne 38, ce qui suit:

«(2) L’article 487.06 de la même loi est modifié par adjonction, après le paragraphe (2), de ce qui suit:

(3) Dans le cas de l’ordonnance visée aux articles 487.051 ou 487.052 ou de l’autorisation délivrée au titre des articles 487.055 ou 487.091, l’agent de la paix — ou toute personne agissant sous son autorité — peut également, aux fins de la *Loi sur l’identification par les empreintes génétiques*, prendre les empreintes digitales de l’intéressé.»

Respectueusement soumis,

La présidente

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, December 16, 1999

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-10, to amend the National Defence Act, the DNA Identification Act and the Criminal Code, met this day at 10:48 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: We will now proceed with clause-by-clause consideration of Bill S-10. Before we begin, do I have agreement from the committee to group the clauses on which there will be no amendments, clauses 2 to 18 and 20 to 26?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: It is moved, then, by the Honourable Senator Joan Fraser that the committee proceed with clause-by-clause consideration of Bill S-10.

Shall the title stand?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 1 carry?

Senator Fraser: Honourable senators, I move:

That Bill S-10, in Clause 1 be amended by adding after line 19 on page 9 the following:

(3) A peace officer, or any person acting under a peace officer's direction, who is authorized to take samples of bodily substances from a person by an order under section 196.14 or 196.15 or an authorization under section 196.24 may take fingerprints for the purpose of the *DNA Identification Act*.

The Chairman: You do not need to read it in French. We have the hard copy before us in French.

Shall clause 1, as amended, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I declare the motion carried.

Shall clauses 2 to 18 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 19 carry?

Senator Fraser: Honourable senators, I move:

That Bill S-10, in Clause 19, be amended on page 18 by replacing line 26 with the following:

19.(1) The portion of subsection 487.06(1) of; and

(b) adding after line 38 the following:

(2) Section 247.06 of the Act is amended by adding the following after subsection (2):

(3) a peace officer, or any person acting under a peace officer's direction, who is authorized to take samples of bodily substances from a person by an order under

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 16 décembre 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-10, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale, la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et le Code criminel, se réunit aujourd'hui, à 10 h 48, pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Nous allons maintenant passer à l'étude article par article du projet de loi S-10. Avant de commencer, ai-je l'accord du comité pour regrouper les articles qui ne vont pas faire l'objet d'amendements, soit les articles 2 à 18 et 20 à 26?

Des voix: D'accord.

La présidente: Il est proposé par l'honorable sénateur Joan Fraser que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi S-10.

Le titre est-il réservé?

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée. L'article 1 est-il adopté?

Le sénateur Fraser: Honorables sénateurs, je propose:

Que l'article 1 du projet de loi S-10 soit amendé en ajoutant, après la ligne 22, à la page 9, ce qui suit:

(3) Dans le cas de l'ordonnance visée aux articles 196.14 ou 196.15 ou de l'autorisation visée à l'article 196.24, l'agent de la paix — ou toute personne agissant sous son autorité — peut également, aux fins de la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques, prendre les empreintes digitales de l'intéressé.

La présidente: Il est inutile de relire l'amendement en français car nous avons la copie papier devant nous.

L'article 1, tel qu'amendé, est-il adopté?

Des voix: Adopté.

La présidente: La motion est adoptée.

Les articles 2 à 18 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée. L'article 19 est-il adopté?

Le sénateur Fraser: Honorables sénateurs, je propose:

Que l'article 19 du projet de loi S-10 soit amendé à la page 18 en substituant, à la ligne 25, ce qui suit:

19.(1) Le passage du paragraphe 487.06(1);

(b) en ajoutant après la ligne 38, ce qui suit:

(2) L'article 487.06 de la même loi est modifié par adjonction, après le paragraphe (2), de ce qui suit:

(3) Dans le cas de l'ordonnance visée aux articles 487.051 ou 487.052 ou de l'autorisation délivrée aux titres des articles 487.055 ou 487.091, l'agent de la

section 487.051 or 487.052 or an authorization under section 487.055 or 487.091 may take fingerprints from the person for the purpose of the *DNA Identification Act*.

The Chairman: Shall clause 19, as amended, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I declare the motion carried.

Shall clauses 20 to 26 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall the bill, as amended, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall I report the bill, as amended, to the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I will report the bill this afternoon. Since it is being reported as amended, I will point out again to Senator Joyal, who was not here earlier, that I will be able to comment on it and I will also comment on some of our reservations about particular clauses that were added in the other place to the earlier bill.

Before we adjourn, I should like to wish everyone here a happy Christmas and a wonderful year 2000. I want to thank the staff, those whom we never see behind the smoked glass and those who are always here to help us.

The committee adjourned.

paix — ou toute personne agissant sous son autorité — peut également, aux fins de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*, prendre les empreintes digitales de l'intéressé.

La présidente: L'article 19, tel qu'amendé, est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée.

Les articles 20 à 26 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée. Le titre est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée. Le projet de loi, tel qu'amendé, est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée. Puis-je faire rapport du projet de loi, tel qu'amendé, au Sénat?

Des voix: D'accord.

La présidente: Je vais faire rapport du projet de loi cet après-midi. Étant donné qu'il en est fait rapport, tel qu'amendé, je fais de nouveau remarquer au sénateur Joyal, qui n'était pas là un peu plus tôt, que je serai en mesure d'en parler et que je parlerai également de certaines des réserves exprimées au sujet d'articles qui ont été ajoutés à l'autre endroit au projet de loi précédent.

Avant l'ajournement, j'aimerais souhaiter à tout le monde un Joyeux Noël et une merveilleuse année 2000. Je tiens à remercier le personnel que nous ne voyons jamais derrière les vitres fumées ainsi que le personnel qui est toujours là pour nous aider.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9



Second Session
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

Deuxième session de la
trente-sixième législature, 1999-2000

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, February 23, 2000
Thursday, February 24, 2000

Le mercredi 23 février 2000
Le jeudi 24 février 2000

Issue No. 9

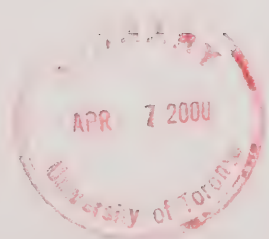
Fascicule n° 9

First and second meetings on:
Bill C-202, An Act to amend
the Criminal Code (flight)

Première et deuxième réunions concernant:
Le projet de loi C-202, Loi modifiant la
Loi sur le Code criminel (fuite)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Kelleher, P.C.
* Boudreau, P.C.	* Lynch-Staunton
(or Hays)	(or Kinsella)
Cools	Moore
Fraser	Nolin
Ghitter	Pearson
Joyal, P.C.	Poy

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Andreychuk was added (*February 23, 2000*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Kelleher, c.p.
* Boudreau, c.p.	* Lynch-Staunton
(ou Hays)	(ou Kinsella)
Cools	Moore
Fraser	Nolin
Ghitter	Pearson
Joyal, c.p.	Poy

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Andreychuk est ajouté (*le 23 février 2000*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, February 22, 2000:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Moore, seconded by the Honourable Senator Poulin, for the second reading of Bill C-202, An Act to amend the Criminal Code (flight).

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Moore moved, seconded by the Honourable Senator Maheu, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 22 février 2000:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Moore, appuyée par l'honorable sénateur Poulin, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-202, Loi modifiant le Code criminel (fuite).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Moore propose, appuyé par l'honorable sénateur Maheu, que le projet de loi soit renvoyé au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, February 23, 2000

(10)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3:38 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Buchanan, P.C., Cools, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Moore, Nolin, Pearson, and Poy (10).

In attendance: From the Senate: Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel; from the Research Branch of the Library of Parliament: Nancy Holmes and Marilyn Pilon, Research Officers.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 22, 2000, the committee began its examination of Bill C-202, An Act to amend the Criminal Code (flight).

WITNESS:

From the House of Commons:

Dan McTeague, M.P., sponsor of the bill.

Mr. McTeague made a presentation and answered questions.

Mr. Audcent was invited to the table and answered questions.

It was agreed that the committee instruct the Senate Law Clerk and Parliamentary Counsel to undertake measures necessary to correct the printing error occurring in the parchment by replacing, at line 43 of page 2 of the English version of the bill, the word "court" with the word "count", and that this be noted in the committee's report to the Senate on the bill.

Mr. McTeague continued to answer questions.

At 4:40 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, February 24, 2000

(11)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:51 a.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Moore, Pearson, and Poy (9).

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 23 février 2000

(10)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 38, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Buchanan, c.p., Cools, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Moore, Nolin, Pearson et Poy (10).

Également présents: Du Sénat: M. Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire; de la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Marilyn Pilon, attachées de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 22 février 2000, le comité entame l'examen du projet de loi C-202, Loi modifiant le Code criminel (fuite).

TÉMOIN:

De la Chambre des communes:

Dan McTeague, député, parrain du projet de loi.

M. McTeague fait un exposé, puis répond aux questions.

M. Audcent est invité à la table et répond aux questions.

Il est convenu que le comité ordonnera au légiste et conseiller parlementaire du Sénat de prendre les mesures voulues pour corriger une erreur typographique dans le projet de loi en remplaçant, à ligne 43 de la page 2 de la version anglaise du projet de loi, le mot «court» par le mot «count» et que le comité en fera état dans son rapport au Sénat concernant le projet de loi.

M. McTeague continue de répondre aux questions.

À 16 h 40, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 24 février 2000

(11)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 51, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Moore, Pearson et Poy (9).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Nancy Holmes and Marilyn Pilon, Research Officers.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 22, 2000, the committee continued its examination of Bill C-202, An Act to amend the Criminal Code (flight). (*See proceedings of the committee, Issue No. 9 dated February 23, 2000, for full text of Order of Reference.*)

WITNESS:

From the Canadian Resource Centre for Victims of Crime:

Steve Sullivan, Executive Director.

Mr. Sullivan made a statement and answered questions.

At 11:30 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Également présentes: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Marilyn Pilon, attachées de recherche.

Aussi présents: Les sténographes du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 22 février 2000, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-202, Loi modifiant le Code criminel (fuite). (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 9 des délibérations du comité, daté du 23 février 2000.*)

TÉMOIN:

Du Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes:

Steve Sullivan, directeur exécutif.

M. Sullivan fait une déclaration et répond aux questions.

À 11 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Till Heyde

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, February 23, 2000

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-202, to amend the Criminal Code (flight), met this day at 3:38 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, this is the first session of the year 2000 of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. We have before us Bill C-202, to amend the Criminal Code (flight). The first witness to appear before us is Mr. Dan McTeague, the Member of Parliament for Pickering—Ajax—Uxbridge, who is the sponsor of the bill.

Welcome, and please proceed.

Mr. Dan McTeague, M.P. (Sponsor of the Bill): Honourable senators, it is an honour to be here, not just because this is the first bill that you will address in the new year, but also because Pickering is well-known today for truck protests, truck safety blitzes and, on occasion, the odd bit of controversy about nuclear reactors and dumps and whatnot.

I thank you from the bottom of my heart for having dealt with this bill so quickly up to this point. What has taken the Senate two weeks, took the House of Commons 14 or 15 months. It speaks loudly to the difference in timing between the Senate and the house. I am grateful that we have reached this stage at this point. My appearance here today will give me an opportunity to answer any questions you may have with respect to the bill in its current form as passed by the House of Commons.

[*Translation*]

This bill was prompted by events in my riding. Approximately two years ago, a man, the head of a family of six, was seriously injured. He subsequently died in February of 1997.

[*English*]

Tragically, there have been many other examples of individuals who have been maimed, injured, hurt, disfigured and, in some cases, even killed.

The current provisions of the Criminal Code which deal with dangerous driving and criminal negligence, do not address the specific act of fleeing a police officer. It was for this reason that the bill seemed to be a necessity in order to draw attention to the public's general abhorrence of that activity, particularly when one considers the rather unfortunate effect of placing our police officers in a position of inordinate risk while trying to uphold the law. The decision of whether a police officer should or should not engage in a high speed chase is left to the attorneys general of the various provinces, and it is dealt with in various police acts.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 23 février 2000

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-202, Loi modifiant le Code criminel (fuite), se réunit aujourd'hui, à 15 h 38, pour en faire l'examen.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, nous voici réunis pour la première séance du comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles de l'an 2000. Nous examinerons le projet de loi C-202, Loi modifiant le Code criminel (fuite). Nous entendrons pour commencer le témoignage de M. Dan McTeague, député de Pickering—Ajax—Uxbridge, qui est le parrain du projet de loi.

Je vous souhaite la bienvenue et vous invite à prendre la parole.

M. Dan McTeague, député (parrain du projet de loi): Honorables sénateurs, c'est un grand honneur pour moi de me présenter ici, non seulement parce qu'il s'agit du premier projet de loi que vous examinerez en cette nouvelle année, mais aussi parce que Pickering est réputé pour ses manifestations de camionneurs, ses campagnes de sécurité à l'intention des camionneurs et, à l'occasion, pour quelques controverses concernant les réacteurs nucléaires, les sites d'enfouissement et ainsi de suite.

Je vous remercie sincèrement pour avoir traité jusqu'à maintenant ce projet de loi avec autant de célérité. Les démarches auxquelles le Sénat a consacré deux semaines ont nécessité de 14 à 15 mois à la Chambre des communes. Cette situation en dit long sur la différence de temps de réaction entre le Sénat et la Chambre. Je vous suis reconnaissant d'en être arrivés à cette étape. Ma présence ici me permettra de répondre à toutes les questions que vous pourriez avoir en ce qui concerne le projet de loi actuel tel qu'il a été adopté par la Chambre des communes.

[*Français*]

Ce projet de loi origine de ma circonscription. Il y a environ deux ans, un homme faisant partie d'une famille comptant six personnes s'est fait gravement blesser et il en est décédé au mois de février 1997.

[*Traduction*]

Malheureusement, on compte de nombreux autres exemples de personnes qui ont été mutilées, estropiées, blessées, défigurées et même, dans certains cas, tuées.

Les dispositions actuelles du Code criminel qui portent sur la conduite dangereuse et la négligence criminelle ne traitent pas précisément de la fuite devant un agent de police. C'est pour cette raison que le projet de loi semblait nécessaire afin d'attirer l'attention sur l'aversion générale de la population face à ce geste, en particulier lorsque l'on pense à la situation fâcheuse dans laquelle se retrouvent les agents de police qui doivent prendre un risque excessif en tentant de faire respecter la loi. Ce sont les procureurs généraux des diverses provinces qui doivent décider si un agent de police doit ou ne doit pas engager une poursuite à

This bill addresses the other side of the equation. As the justice minister pointed out, the bill allows some balance in terms of ensuring that some responsibility is placed on the shoulders of those who wilfully engage in high speed pursuit, which often creates dangerous circumstances where someone is hurt or even killed.

As you probably know, the bill was introduced in the House of Commons in October 1998, and recently passed. It will add a specific provision in the Criminal Code which will outlaw, with specific penalties, those who evade a police officer. Currently, motorists who flee can only be charged with a Criminal Code offence if the driving conduct amounts to dangerous driving.

As amended, the Bill C-202 would create an offence of refusing to stop a motor vehicle when asked to do by a peace officer, regardless of whether the driving conduct amounted to dangerous driving. The Crown could elect to proceed by way of a summary conviction offence or by indictment.

If the Crown were to elect to proceed summarily, the maximum period of incarceration would be six months imprisonment. If the Crown were to proceed by indictment, the maximum sentence would be five years imprisonment.

The bill, as passed by the house, would create two more offences. An indictable offence in the case of flight from police causing death through dangerous driving with a maximum penalty of life imprisonment would be added. Bill C-202 would also create an indictable offence for a motorist who, in the process of flight, causes bodily harm through dangerous driving. The maximum penalty would be 14 years imprisonment.

The committee of the house heard from a number of witnesses. One witness tragically lost their daughter on Valentine's Day, 1988. I am referring to Sarah Bowman of Brampton. Madam Chairman, I am sure you know the region, and you probably know the family.

The Chairman: I know the individual.

Mr. McTeague: My wife travels that intersection, so tragedies like this do hit close to home.

Not long after that incident, in fact in March of last year, a religious leader in the Macedonian community was killed. Sergeant Rick McDonald of the Sudbury police was yet another victim. Individuals who try to do their jobs or innocent bystanders, being in the wrong place at the wrong time, end up paying with their lives.

grande vitesse, et on traite de cette situation dans les diverses lois sur la police.

Le projet de loi traite de l'autre aspect du problème. Comme l'a souligné la ministre de la Justice, le projet de loi permet un certain équilibre en ce sens qu'il confère une certaine responsabilité aux personnes qui s'engagent volontairement dans une poursuite à grande vitesse, qui entraîne souvent une situation risquée pouvant se solder par des blessures ou même la mort de quelqu'un.

Comme vous le savez probablement, le projet de loi a été présenté à la Chambre des communes en octobre 1998 et a récemment été adopté. Ce projet de loi permettra d'ajouter une disposition au Code criminel qui mettra hors la loi, en prévoyant des sanctions précises, les personnes qui prennent la fuite devant un agent de police. Actuellement, les automobilistes qui s'enfuient ne peuvent être accusés conformément au Code criminel que si leur conduite peut être qualifiée de dangereuse.

Après la modification, le projet de loi C-202 ferait en sorte que le refus d'immobiliser un véhicule motorisé à la demande d'un agent de police consisterait en une infraction, peu importe s'il y a eu ou non une conduite dangereuse. La Couronne pourrait choisir de procéder par voie de déclaration sommaire de culpabilité ou par voie de mise en accusation.

Si la Couronne décidait de procéder par voie de déclaration sommaire de culpabilité, la période maximale d'incarcération serait de six mois. Si la Couronne décidait de procéder par voie de mise en accusation, la peine maximale serait de cinq ans d'emprisonnement.

Le projet de loi, adopté par la Chambre des communes, entraînerait la création de deux nouvelles infractions. On ajouterait un acte criminel dont la peine maximale serait l'emprisonnement à perpétuité dans le cas où un automobiliste prend la fuite devant un agent de police en adoptant une conduite dangereuse et en causant la mort d'une personne. Le projet de loi C-202 ajouterait aussi un acte criminel dans le cas où un automobiliste prend la fuite en adoptant une conduite dangereuse et cause des lésions corporelles à une personne. La peine maximale serait de 14 ans d'emprisonnement.

Les membres du comité de la Chambre des communes ont entendu un certain nombre de témoignages. Un des témoins a perdu sa fille en 1988 dans des circonstances tragiques le jour de la Saint-Valentin. Je parle ici de Sarah Bowman, de Brampton. Madame la présidente, je suis certain que vous connaissez cette région et que vous connaissez probablement cette famille.

La présidente: Je connais cette personne.

M. McTeague: Mon épouse emprunte l'intersection en question; de telles tragédies surviennent vraiment près de chez soi.

Peu après cet incident, plus précisément en mars de l'an dernier, un chef religieux de la communauté macédonienne a été tué. Le sergent Rick McDonald de la police de Sudbury est une autre victime. Des personnes qui tentent de faire leur travail ou des personnes innocentes, qui se trouvent au mauvais endroit au mauvais moment, finissent par payer de leur vie.

I believe the bill is self-explanatory and that the proposed amendments to the Criminal Code are as clear as they can be.

I hope that this Senate committee will report the bill without amendment, although that decision is completely in your hands.

I believe this is the first time a Criminal Code amendment has been, thus far, successfully sponsored by a private member backbencher.

I would thank my colleague, Senator Willy Moore, for ushering this bill through the Senate. That it has reached committee stage so quickly is a rather interesting accomplishment. Perhaps Senator Moore would consider sponsoring another private member's bill, so that it might have such good luck and be dealt with speedily.

I would be pleased to answer any questions you may have.

The Chairman: I would remind you that all private member's bills that come to the Senate from the House of Commons receive just and due hearing in the fullness of time. I hope that some day the House of Commons will return the favour.

Mr. McTeague: Do you need a private member's bill to that effect?

Senator Beaudoin: *Prima facie*, this appears to be a good bill. I am somewhat surprised, however, that there are no provisions in the Criminal Code that are similar to what is being proposed by this bill.

I am certain my colleague Senator Nolin will have some questions on *mens rea*, so I will leave that area to him.

My concern relates to the maximum penalty which can be imposed. My reaction is that a five-year maximum penalty for an offence under subclause 1.(2) is probably too severe, although I can certainly understand the penalties to be imposed if there is a finding of guilt under subclause 1.(4) which is as follows:

(a) if bodily harm was caused, is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for a term not exceeding 14 years; and.

(b) if death was caused, is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for life.

I certainly understand that, but why is the penalty so severe in the first instance?

Mr. McTeague: That is an excellent question, senator. As it relates to the indictable offences in this bill, the penalty is to parallel the current dangerous driving provisions of the Criminal Code. This is not rewriting; rather it is to have consistency with what currently exists in other provisions of the Criminal Code. The difficulty, and we can discuss that later, is whether there will be the same degree of success as there is in obtaining convictions for dangerous driving. As we have seen in certain circumstances,

Je crois que ce projet de loi est explicite et que les modifications proposées au Code criminel sont les plus claires possible.

J'espère que votre comité sénatorial rendra compte du projet de loi sans le modifier, bien que cette décision vous revienne entièrement.

Je crois que c'est la première fois qu'une modification au Code criminel a été, jusqu'ici, parrainé avec succès par un simple député d'arrière-ban.

J'aimerais remercier mon collègue, le sénateur Willy Moore, pour avoir fait avancer ce projet de loi au Sénat. Le projet de loi s'est rendu devant votre comité si rapidement qu'il s'agit d'un accomplissement plutôt intéressant. Peut-être que le sénateur Moore accepterait de parrainer un autre projet de loi émanant d'un député de sorte qu'il ait autant de succès et qu'il soit traité avec diligence.

Il me fera plaisir de répondre à toutes vos questions.

La présidente: J'aimerais vous rappeler que les projets de loi d'initiative parlementaire qui se retrouvent devant le Sénat après la Chambre des communes font l'objet d'un examen juste et équitable en temps et lieu. J'espère qu'un jour la Chambre des communes nous rendra la pareille.

M. McTeague: Avez-vous besoin qu'un simple député parraine un projet de loi à ce sujet?

Le sénateur Beaudoin: À première vue, il semble s'agir d'un bon projet de loi. Je suis toutefois surpris que le Code criminel ne comporte pas de dispositions semblables à celles qui sont proposées dans le projet de loi.

Je suis certain que mon collègue, le sénateur Nolin, aura des questions concernant la *mens rea*. Je lui laisserai donc le loisir d'aborder le sujet.

Mes préoccupations concernent la peine maximale pouvant être imposée. Je pense qu'une peine maximale de cinq ans pour une infraction prévue au paragraphe 1.(2) est probablement trop sévère, bien que je puisse très bien comprendre les pénalités à imposer s'il y a culpabilité conformément au paragraphe 1.(4) qui se lit comme suit:

[...] est coupable d'un acte criminel passible:

a) s'il a causé des lésions corporelles à une autre personne, d'un emprisonnement maximal de quatorze ans;

b) s'il a causé la mort d'une autre personne, de l'emprisonnement à perpétuité.

Je peux certainement comprendre cela, mais pourquoi la peine est-elle si sévère en premier lieu?

M. McTeague: Voilà une excellente question, sénateur. En ce qui concerne les actes criminels prévus au projet de loi, la peine vise à faire un parallèle avec les dispositions actuelles du Code criminel concernant la conduite dangereuse. Il ne s'agit pas d'une réécriture; il s'agit plutôt d'être cohérent avec les autres dispositions actuelles du Code criminel. La difficulté consiste à déterminer, et nous pourrions en discuter plus tard, si nous obtiendrons le même degré de succès dans l'obtention de

Crown attorneys opt to proceed with lesser charges in order to gain some convictions.

In the case of a police officer in Calgary in 1993, the maximum penalty imposed did not relate to a dangerous driving conviction but, rather, criminal negligence causing death. That sentence resulted in only 6 years in prison.

The penalties specified are maximum penalties. The Crown has discretion as to which charge shall be laid, and the court had discretion in sentencing. We want to ensure that the public's concern, the test of the reasonable person, is included in this, and that there will be, at least, some consistency. We want to ensure that this bill does not in some way detract from, or that the charge be anything less than what it is contained in the current dangerous driving provisions.

Senator Beaudoin: I know that when a bill emanates from the Department of Justice, a certificate is filed to the effect that the bill is compatible with the Charter of Rights and Freedoms. Is such a certificate necessary when it is a private member's bill? It is up to the sponsor of the bill to check the questions which arise in regard to the Charter of Rights and Freedoms.

Mr. McTeague: Senator Beaudoin, it is possible that there could be a Cartesian challenge to this at some point down the road.

I suspect that, given the very productive involvement I have had with the Department of Justice, that issue has already been addressed to the extent that it can. There is nothing to prevent someone from finding words that might effectively do this. However, I would think that in a court challenge, the court would take into account the fact that the public, through its elected bodies and through Parliament, perhaps ultimately, signalled unanimous support for the introduction and passage of this bill. I think that there will be a desire to balance that with any specific question of a challenge. There are great minds out there, who are spending time considering this issue. I am not aware of any particular group that has come forward. The bill has now been before the House of Commons for some time.

When you have a background of working in the house which may have a number of bills before it at any given time, you get an idea of who is in favour and who is against certain bills. I have not heard any criticism from anybody which might trigger a concern.

Senator Beaudoin: Do you mean in committee?

Mr. McTeague: Yes, in committee. For that matter I have not heard concerns expressed by anybody who made representations to myself, the opposition, the government, or the Justice Minister.

Senator Beaudoin: Did you consult the Minister of Justice?

condamnations que pour la conduite dangereuse. Comme nous l'avons vu dans certaines circonstances, les procureurs de la Couronne optent pour des accusations moindres afin d'obtenir quelques condamnations.

Dans le cas d'un agent de police à Calgary en 1993, la peine maximale imposée ne portait pas sur une accusation de conduite dangereuse, mais plutôt sur une accusation de négligence criminelle ayant causé la mort d'une personne. La peine n'a été que de six ans d'emprisonnement.

Les peines précisées consistent en des peines maximales. La Couronne a le pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne le choix des accusations à déposer et le tribunal détient le pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne la détermination de la peine. Nous voulons nous assurer que la préoccupation de la population, soit le critère du caractère raisonnable, fait partie du processus et qu'il y aura, pour le moins, un certain degré de cohérence. Nous voulons nous assurer que ce projet de loi ne diminuera en rien les accusations prévues aux dispositions actuelles sur la conduite dangereuse.

Le sénateur Beaudoin: Je sais que lorsqu'un projet de loi provient du ministère de la Justice, un certificat est déposé indiquant que le projet de loi est compatible avec la Charte des droits et libertés. Est-ce qu'un tel certificat est nécessaire lorsqu'il s'agit d'un projet de loi d'initiative parlementaire? Il en revient au parrain du projet de loi d'examiner les questions qui sont soulevées à l'égard de la Charte des droits et libertés.

M. McTeague: Sénateur Beaudoin, il est possible que nous rencontrions un défi cartésien à un certain point.

Je soupçonne, vu ma participation très productive auprès du ministère de la Justice, que cette question a déjà été traitée dans la mesure du possible. On ne peut rien faire pour empêcher quelqu'un de trouver des mots pour en arriver à ce résultat. Toutefois, je pense qu'à l'occasion d'une contestation judiciaire, le tribunal tiendrait compte du fait que la population, par l'entremise des élus et du Parlement, peut-être en dernière analyse, a signifié son soutien unanime pour la présentation et l'adoption de ce projet de loi. Je pense qu'il y aura une volonté d'assurer un équilibre entre cette situation et toute remise en question particulière. Il y a de grands esprits qui consacrent du temps à cette question. Je ne connais aucun groupe particulier qui s'est manifesté. Le projet de loi a été présenté à la Chambre des communes depuis un certain temps déjà.

Lorsque vous avez l'expérience du travail à la Chambre des communes, qui peut examiner un certain nombre de projets de loi en tout temps, vous avez une idée de ceux qui sont en faveur et de ceux qui sont contre certains projets de loi. Je n'ai entendu aucune critique pouvant soulever des préoccupations.

Le sénateur Beaudoin: Voulez-vous parler en comité?

M. McTeague: Oui, en comité. D'ailleurs, je n'ai entendu aucune préoccupation de quiconque ayant présenté des observations à moi-même, à l'opposition, au gouvernement ou à la ministre de la Justice.

Le sénateur Beaudoin: Avez-vous consulté la ministre de la Justice?

Mr. McTeague: I did.

Senator Beaudoin: What was her reaction?

Mr. McTeague: I did not specifically consult in respect of the question of a Charter challenge as, obviously, we do not want to draft legislation that would be subjected to that. There were no grounds to believe that there would be such a challenge at this point, and I was not concerned about that. However, I believe that the Justice Department's direct involvement, that is, its consideration of this bill and helping to ensure its passage, or at least become something the government would not have to undertake on its own, would, in fact, be able to guarantee itself of no challenge. Again, it is up to jurists down the road to make that decision.

I do not know, even after the bill has passed third reading in the house, if anybody has raised this issue. We have not heard such a concern being raised. As I indicated earlier, this bill has been before the House of Commons since October of 1998. We usually hear if particular concerns have been raised. Those concerns normally surface in the media or they may be expressed to me privately by individuals. They may also be expressed to members of the opposition or to the government.

Senator Beaudoin: They would proceed by comparison with other sections of the Criminal Code. I am not saying this violates the Charter, I simply ask the question because, after all, in one circumstance there may be a penalty imposed of imprisonment for life. A person who is found guilty of an indictable offence under this proposed section may be liable to life imprisonment in a case where death occurred. It may be that the act was purely accidental and in that instance it would not be murder. Of course, I recognize that a judge will not necessarily impose a jail term of 14 years or imprisonment for life.

Mr. McTeague: Yes. Senator, I am not sure that every bill we pass today will stand the test of time. There may be reasons and extenuating circumstances down the road and the harm test may change. Since there have been no open questions of a Charter challenge, and given the fact that the bill was passed unanimously by the House of Commons, I defer to the collective wisdom of the public and the representatives. I also bear in mind that the Department of Justice was involved. If there is to be a challenge, I have not heard of that. If there is a challenge to this particular bill, should it become law, then the challenge must also apply, perforce, to the dangerous driving provisions because this bill is modelled after those provisions.

Senator Fraser: I am a little puzzled. The first clause, in reference to flight, refers to motor vehicles. Clause 2 refers to motor vehicles, vessels, aircraft, and railway equipment. Clause 3

M. McTeague: Je l'ai fait.

Le sénateur Beaudoin: Quelle a été sa réaction?

M. McTeague: Je ne l'ai pas consulté sur la question d'une mise en cause de la Charte en particulier, car évidemment, nous ne voulons pas d'un projet de loi qui serait sujet à une telle situation. Rien ne laissait croire qu'il pourrait y avoir une telle remise en question à ce moment, et la question ne me préoccupait pas. Toutefois, je crois que la participation directe du ministère de la Justice, c'est-à-dire la prise en considération de ce projet de loi et l'aide accordée pour veiller à ce qu'il soit adopté, ou du moins qu'il ne devienne pas un projet que le gouvernement doive entreprendre seul, pourrait en fait garantir qu'il n'y aura pas de remise en question. Encore une fois, il en revient aux juristes de prendre cette décision.

Je ne sais pas, même après la troisième lecture du projet de loi à la Chambre des communes, si quelqu'un a soulevé cette question. Nous n'avons pas eu vent d'une telle préoccupation. Comme je l'ai mentionné plus tôt, ce projet de loi est devant la Chambre des communes depuis octobre 1998. Habituellement, nous savons si des préoccupations particulières sont soulevées. Elles sont généralement soulevées dans les médias ou elles peuvent m'être transmises directement par des particuliers. Elles peuvent en outre être transmises aux membres de l'opposition ou du gouvernement.

Le sénateur Beaudoin: On procéderait par comparaison avec d'autres articles du Code criminel. Je ne dis pas que la Charte n'est pas respectée, je pose simplement cette question parce que, après tout, dans un cas, il pourrait y avoir imposition d'une peine d'emprisonnement à perpétuité. Une personne trouvée coupable d'un acte criminel conformément à l'article proposé pourrait être passible d'une peine d'emprisonnement à perpétuité dans le cas, où il y aurait eu un décès. Il pourrait s'agir d'un acte purement accidentel et, dans ce cas, il ne s'agirait pas d'un meurtre. Bien entendu, je reconnaît qu'un juge n'imposera pas nécessairement une peine d'emprisonnement de 14 ans ou d'emprisonnement à perpétuité.

M. McTeague: En effet. Sénateur, je ne suis pas certain que chaque projet de loi adopté aujourd'hui résistera au passage du temps. Il pourra y avoir des raisons et des circonstances atténuantes en cours de route et le critère du dommage causé pourrait changer. Comme il n'y a eu aucune question sur une remise en cause de la Charte et vu que le projet de loi a été adopté à l'unanimité par les membres de la Chambre des communes, je m'en remets à la sagesse collective de la population et des représentants. Je garde aussi à l'esprit la participation du ministère de la Justice. S'il devait y avoir une remise en question, je ne suis pas au courant. Si un aspect de ce projet de loi était remis en question, et que ce projet de loi devenait une loi, alors cette remise en question devra forcément s'appliquer aux dispositions sur la conduite dangereuse, car ce projet de loi est fondé sur ces dispositions.

Le sénateur Fraser: Je suis un peu perplexe. Le premier article, qui fait référence à la fuite, traite des véhicules à moteur. Le deuxième article fait référence aux véhicules à moteur, aux

refers to motor vehicles, vessels and aircraft, but not railway equipment. Why are the clauses different?

Mr. McTeague: Which clause does not include the reference to railway equipment?

Senator Fraser: Clause 3. Why there is a difference? Presumably there is a reason for its exclusion.

[Translation]

Senator Nolin: They reproduced section 662 word for word and added section 249.1(3).

Senator Fraser: Is there in fact any difference?

[English]

Mr. McTeague: This has been drawn almost word for word from the dangerous driving provisions of the Criminal Code. If there is an inconsistency, then that would also trigger a problem as far as the dangerous driving provisions are concerned. I would suspect that what we are trying to say is that flight in a motorised vehicle is different from flight on a bicycle or on foot. I think we wanted to make it very specific that the likelihood of injury is greater with the use of a 2,000 pound motor vehicle. In the case of a railway car or an aircraft it is far greater.

Senator Fraser: Or in a boat.

Mr. McTeague: Yes, a boat might be another means of flight, but you cannot row away, although I suppose you could swim away. It is unlikely that a non-motorized vehicle would bring about the kind of carnage that we have seen in connection with motorized vehicles.

Senator Fraser: The technical reason for the discrepancy is that you were inserting amendments to each of the existing clauses, and that the discrepancy exists now in the law, and you are simply conforming with the law as it is written.

Mr. McTeague: If we were to do something that is inconsistent with the dangerous driving provisions, then it would be possible that this particular clause might be used to challenge an unexplained or untested section in the Criminal Code. We have tried to bring in the dangerous driving provisions so that one is not traded off against the other.

Senator Fraser: Thus, you have done as much as you can.

Mr. McTeague: Yes, I have ventured as far as I have been permitted. I do not think the point would be well served if I had ventured into an area that is totally irrelevant to usage. There are precedents and jurisprudence relevant to the area of dangerous driving. I do not think we would want this bill to fail because an inconsistency exists which could be used to lessen the effectiveness of the bill or to not activate the bill appropriately.

Senator Fraser: Maybe the Minister of Justice could turn her attention to the inconsistencies in the law.

bateaux, aux aéronefs et au matériel ferroviaire. Le troisième article parle de véhicules à moteur, de bateaux et d'aéronefs, mais pas de matériel ferroviaire. Pourquoi ces différences?

Mr. McTeague: Quel article ne fait pas référence au matériel ferroviaire?

Le sénateur Fraser: L'article 3. Pourquoi y a-t-il une différence? Il n'y a vraisemblablement pas de raison pour cette exclusion.

[Français]

Le sénateur Nolin: Ils ont pris exactement l'article 662. Ils ont ajouté l'article 249.1(3).

Le sénateur Fraser: Il y a quand même une certaine disparité?

[Traduction]

Mr. McTeague: Il s'agit du texte presque intégral des dispositions du Code criminel sur la conduite dangereuse. Si on trouve des illogismes, cela indique qu'il y a aussi un problème en ce qui concerne les dispositions sur la conduite dangereuse. Je crois que nous essayons de dire que la fuite à bord d'un véhicule à moteur est différente de la fuite à vélo ou à pied. Je pense que nous voulions qu'il soit très clair que la probabilité de blessure est plus grande lorsqu'on utilise un véhicule motorisé de 2 000 livres. Dans le cas d'un véhicule ferroviaire ou d'un aéronef, le risque est encore plus grand.

Le sénateur Fraser: Ou dans le cas d'une embarcation.

Mr. McTeague: Oui, une embarcation pourrait représenter un autre moyen de prendre la fuite, mais vous ne pouvez pas vous enfuir en ramant, bien que je présume que vous pourriez vous enfuir à la nage. Il est peu probable qu'un véhicule non motorisé causerait le même type de carnage que ceux causés par des véhicules à moteur.

Le sénateur Fraser: La raison technique expliquant la disparité est que vous avez modifié chacune des dispositions existantes et que la disparité se trouve maintenant dans la loi. Vous vous êtes simplement conformé au texte de loi.

Mr. McTeague: Si nous devons faire quelque chose d'incompatible avec les dispositions en matière de conduite dangereuse, il serait alors possible que la disposition particulière soit utilisée pour remettre en question un article du Code criminel inexpliqué ou qui n'a pas été mis à l'épreuve. Nous avons essayé d'introduire les dispositions sur la conduite dangereuse de façon à ne pas en troquer une contre une autre.

Le sénateur Fraser: Vous avez donc fait votre possible.

Mr. McTeague: Oui, je suis allé aussi loin qu'il m'était permis. Je ne pense pas que la cause aurait été bien servie si je m'étais aventuré sur un terrain sans aucun rapport avec l'usage. Il existe des précédents et de la jurisprudence qui touchent la conduite dangereuse. Je ne pense pas que nous voudrions que ce projet de loi échoue en raison de la présence d'une incohérence qui pourrait être utilisée pour miner l'efficacité du projet de loi ou pour ne pas mettre en application le projet de loi de manière adéquate.

Le sénateur Fraser: Peut-être que la ministre de la Justice pourrait se pencher sur les incohérences dans la loi.

[Translation]

Senator Nolin: That is a very good question. If the Crown is unable to prove fully that two offences have been committed under sections 220 and 221 — a person charged with criminal negligence causing death or serious injury — but can prove an offence under sections 249 or 249.1, section 662 stipulates that such evidence would be deemed valid under section 249. This is a procedural provisions. In other words, you have met part of the test and the evidence is sufficient.

Perhaps the Justice Minister should include the operation of railway equipment in section 662. Sometimes, on examining draft legislation, we correct mistakes.

[English]

Senator Poy: Mr. McTeague, I think this bill is very much needed. Clause 1(1) states:

Every one commits an offence who, operating a motor vehicle while being pursued by a peace officer operating a motor vehicle, fails, without reasonable excuse... How do you define "reasonable"?

Senator Nolin: Senator Poy has just hit the nail on the head.

Mr. McTeague: It is a lot easier than you think. The test of reasonability is one of the most interesting tests in law. My definition would be that someone who is in a situation where they have wilfully and deliberately decided to disobey a warning, a very clear warning by a peace officer to pull over, has engaged in a further act of reckless driving. Of course, it would be for a court to determine the definition of "reasonable". I cannot make that determination.

Again, much of this would be a question of balance. Did the person actually see the peace officer try to pull him over? Did he see the lights? This is why, in the case of "reasonable", we have given the Crown the option to proceed either summarily or by indictment. For example, the circumstances may be such that the driver did not break highway traffic laws but, nevertheless, failed to stop and obey the request of an officer of the law. These are low speed chases, not necessarily high speed pursuits.

The question of reasonability is best left to a court. My own definition is, if someone decides to put the pedal to the metal and in the process decides to turn down a street with a lot of people at twelve o'clock on a Sunday during a carnival, and the person knows that to be the case, then clearly that person is endangering other lives. I leave this for a court to determine through the evidence that is presented.

What is important about this bill is that the burden of proof and the onus is on the shoulders of the accused, as opposed to the situation which currently exists in the case of dangerous driving where the *mens rea* and the *actus reus* have to be proven. Here is a situation where the reverse onus ensures that it will send not

[Français]

Le sénateur Nolin: C'est une très bonne question. Si la Couronne ne peut faire la preuve complète de la commission des deux infractions en vertu des articles 220 et 221 — un individu accusé de négligence criminelle, causant la mort ou des blessures graves — mais qu'elle prouve plutôt une infraction visée par les articles 249 ou 249.1, l'article 662 stipule que cette preuve sera valide selon les termes de l'article 249. Il s'agit d'un article de procédure. Autrement dit, vous n'avez atteint qu'une partie de la cible et la preuve est suffisante.

Le ministère de la Justice devrait peut-être inclure la conduite de matériel ferroviaire à l'article 662. Il nous arrive de corriger des erreurs en étudiant des projets de loi.

[Traduction]

Le sénateur Poy: Monsieur McTeague, je pense que ce projet de loi est très utile. Le paragraphe 1(1) stipule ce qui suit:

Commets une infraction quiconque conduisant un véhicule à moteur alors qu'il est poursuivi par un agent de la paix conduisant un véhicule à moteur, sans excuse raisonnable [...]
Comment définissez vous le terme «raisonnable»?

Le sénateur Nolin: Le sénateur Poy a frappé juste.

M. McTeague: C'est beaucoup plus facile que vous le pensez. Le critère du caractère raisonnable est l'un des critères les plus intéressants de la loi. Ma définition serait que toute personne qui se trouve dans une situation dans laquelle elle décide intentionnellement et délibérément de désobéir à un avertissement, un avertissement très clair donné par un agent de la paix de se ranger sur le côté, commet un autre acte de conduite dangereuse. Bien entendu, il en reviendra au tribunal de déterminer la définition de «raisonnable». Je ne peux pas le faire moi-même.

Encore une fois, il s'agit surtout d'une question d'équilibre. Est-ce que la personne a vraiment vu l'agent de la paix lui indiquer de se ranger? Est-ce qu'elle a vu les gyrophares? Voilà pourquoi, dans le cas de ce qui est «raisonnable», nous avons donné à la Couronne le choix de procéder par voie de déclaration sommaire de culpabilité ou par voie de mise en accusation. À titre d'exemple, les circonstances peuvent faire en sorte que le conducteur n'a pas violé le Code de la route, mais, néanmoins, a omis de s'immobiliser et d'obéir à un officier de justice. Il s'agit alors de chasses à faible vitesse et pas nécessairement de poursuites à grande vitesse.

Il vaut mieux s'en remettre au tribunal pour ce qui est de la question du caractère raisonnable. Ma propre définition est, si quelqu'un décide d'enfoncer l'accélérateur et choisi d'emprunter une rue sur laquelle se trouve un grand nombre de personnes, un dimanche à 12 heures à l'occasion d'une fête, et que la personne sait que cette fête avait lieu, il est donc évident que ce conducteur met la vie d'autres personnes en danger. Je laisse au tribunal le soin de déterminer la situation selon les preuves déposées.

Ce qui importe concernant ce projet de loi, c'est que le fardeau de la preuve repose sur les épaules de l'accusé, contrairement à ce que l'on trouve actuellement dans le cas de la conduite dangereuse alors que la *mens rea* et l'*actus reus* doivent être prouvés. Nous nous retrouvons avec une situation dans laquelle l'inversion du

only a proper message but that the person can explain why he or she did it in the first place.

It is entirely probable that someone could say, “I did not see it. I was nervous. Someone I know, who is not a police officer, has cherries on the top of his car, and I was in fear for my life.” A reasonable person before a court could expect that a court would determine that to be a reasonable excuse.

I think it is important that it be there. If it were not there, you would be manacling people who would have a valid reason. That is what we are trying to do here. The word “reasonable” gives them the opportunity to validate their conduct.

The Chairman: The term “reasonable excuse” is found in other places in the Criminal Code, for instance, with regard to refusing a breathalyzer test.

Senator Poy: It is used frequently.

The Chairman: It is consistent with the wording of other provisions of the Criminal Code.

[Translation]

Senator Nolin: Based on your experience and the research you conducted leading up to the drafting of this bill, can you explain to us why section 249(1a) alone is not enough to achieve the stated objective in the first part of section 1? I will come back to section 1(3) and (4), but I would like to focus further on section 249.1(1) and (2). This bill provides the Crown with an additional tool. For example, there is an element of *mens rea*, or criminal intent, in the case of a person who flees after being ordered to stop by a peace officer. That person is guilty of an offence. The bill creates a new offence, a new *actus reus*, but section 249.1a) was invoked to achieve that objective. What development prompted you to create this new offence?

[English]

Mr. McTeague: Senator, we have looked at that question from a hybrid point of view. We felt there were certain circumstances where we would want to give some latitude to the courts and to the Crown to ensure that, while we are dealing with someone who has evaded a peace officer, the person does not, literally, have the book thrown at him. The question of why we have not put that in the case of the mere act of fleeing a peace officer is that the burden would be on them to demonstrate what kind of conduct they were actually in when they refused, or when they failed to stop for a peace officer. That is an intricate difference between what we are proposing by the addition of section 249(1) and what has been otherwise the dangerous driving provisions where, of course, the burden of proof rests with the Crown. We have put this in here as a flexible tool. The difficulties of obtaining convictions in the area of dangerous driving have been so demonstrable in terms of the outcome, that we felt it important to get some attention paid to the fact that the person has fled a peace officer, may not get the book thrown at them but may end up with a far less serious penalty at the end of it. Nonetheless, the person would be convicted under that specific charge.

fardeau de la preuve fait en sorte que non seulement un message adéquat sera transmis, mais que la personne peut expliquer pourquoi elle a posé le geste.

Il est très probable que quelqu'un puisse dire: «Je ne l'ai pas vu. J'étais nerveux. Quelqu'un que je connais et qui n'est pas un agent de police a des gyrophares sur sa voiture et je craignais pour ma vie». Devant un tribunal, une personne raisonnable pourrait s'expliquer et le tribunal aurait à déterminer s'il s'agit d'une excuse raisonnable.

Je crois qu'il est important que ce terme soit présent. S'il ne l'était pas, on passerait les menottes à des personnes qui auraient une raison valable. C'est ce que nous essayons de faire. Le terme «raisonnable» donne l'occasion d'expliquer sa conduite.

La présidente: On trouve l'expression «excuse raisonnable» à d'autres endroits dans le Code criminel. Par exemple, en ce qui concerne le refus de passer le test de l'ivresse.

Le sénateur Poy: On y a souvent recours.

La présidente: Cela est conforme au libellé d'autres dispositions du Code criminel.

[Français]

Le sénateur Nolin: Selon votre expérience et suite à vos recherches dans la préparation de ce projet de loi, expliquez-nous pourquoi l'article 249(1a) n'est pas suffisant pour atteindre l'objectif visé dans ce que je vais appeler la première partie de l'article 1. On reviendra à l'article 1(3)(4), mais je m'attarde à l'article 249.1(1)(2). Dans ce projet de loi, vous donnez un outil additionnel à la Couronne. Par exemple, on note un élément de *mens rea* chez un individu qui s'enfuit suite à un ordre d'un officier, d'un agent de la paix. Il commet une infraction. On crée une infraction additionnelle, un nouvel *actus reus*, mais l'article 249.1a) était utilisé pour atteindre cet objectif. Quelle découverte vous a amené à créer cette nouvelle infraction?

[Traduction]

M. McTeague: Sénateur, nous avons étudié cette question d'un point de vue varié. Nous avons conclu que dans certaines circonstances nous voudrions donner une certaine latitude aux tribunaux et à la Couronne pour veiller à ce que la personne concernée, bien qu'elle ait pris la fuite devant un agent de la paix, ne soit pas blâmée sans considération. Le pourquoi de cette précision sur le cas d'une simple fuite devant un agent de la paix est que le fardeau reposera sur la personne qui devra expliquer sa conduite lorsqu'elle a refusé ou omis de s'immobiliser à la demande d'un agent de la paix. Il s'agit d'une différence complexe entre ce que nous proposons par l'ajout du paragraphe 249(1) et les dispositions existantes en matière de conduite dangereuse pour lesquelles, évidemment, le fardeau de la preuve repose sur la Couronne. Nous avons prévu de la souplesse. Les difficultés liées à l'obtention de condamnations en matière de conduite dangereuse ont été démontrées à un point tel en ce qui concerne l'issue que nous avons jugé important d'attirer l'attention sur le fait que la personne qui a pris la fuite devant un agent de la paix peut ne pas être blâmée sans considération, mais peut faire l'objet d'une peine beaucoup moins sévère à l'issue du processus. Néanmoins, la personne serait condamnée aux termes de cette accusation précise.

If, however, as a result of that, the person has further endangered the lives of other people by knocking them over, by killing them or by maiming them, then it is clear, once it has been established that the person was acting in a deliberate fashion, that the mere act of evasion in itself brings with it those potential consequences. A reasonable person would have known to put the breaks on and to pull over. That is what we tried to address, but we have also tried to give as much latitude to the person who is actually engaging in the act of fleeing a peace officer...

[Translation]

...before inflicting harm on someone else.

Senator Nolin: I understand that in describing this offence, you are seeking to reverse the burden of proof. The fact remains, however, that the Crown will have to show that the peace officer attempted to make an arrest. The Crown will have to prove the circumstances that led the peace officer to order the driver of the vehicle who subsequently fled to stop. Do you feel that your amendment makes it easier for the Crown to prove its case?

[English]

Mr. McTeague: It is important to understand that it may not make it easier for the Crown, necessarily, to obtain the conviction. The Crown will still have to do its work. Rather than the Crown having to prove to the court that this person was actually engaged in a high speed pursuit which eventually caused injury or, worse, death, the burden has now been put on the shoulders of the accused to demonstrate that he or she was not in the position of trying to flee a police officer. It is conceivable, and it is clear, that some people, in some instances, may have acted out of fear.

All too often, we have seen situations in which someone with a suspended licence has engaged in a high speed pursuit, with deadly results. That means that someone who would not have otherwise faced a very serious consequence has used his vehicle as a 2,000 pound weapon to evade prosecution, for silly reasons. It depends on how flexible or how much effort the Crown will have to put into securing a conviction. It is sending a signal to individuals to think about what they are doing before they do it. The severity is there. It is consistent with dangerous driving. However, in the resolution of many cases where a serious offence has been committed, it has become clear that the death of an individual and the loss to a family have been forgotten or lost in favour of other charges being laid. Part of process is an effort to send a message to the public, as well an effort to deal with whether the Crown will be successful. The Crown will have to weigh the balance of probabilities and determine whether it will be able to secure a conviction. If it is not indictable, the Crown can elect to proceed under summary conviction. At least we are starting to send a message and the person will be convicted a criminal offence, albeit a summary offence, in circumstances where it may be shady.

Si toutefois, à la suite de cette fuite, la personne a mis en danger la vie d'autres personnes en les renversant, en les tuant ou en les estropiant, il est alors clair, une fois établi, que la personne a agi de façon délibérée et que la fuite en soi avait des conséquences éventuelles. Une personne raisonnable aurait su freiner et se ranger. C'est la question que nous tentons d'aborder, mais nous avons aussi essayé de laisser le plus de latitude possible à la personne qui prend la fuite devant un agent de la paix...

[Français]

...avant de causer du tort à quelqu'un d'autre.

Le sénateur Nolin: Je comprends le renversement du fardeau de la preuve que vous voulez opérer dans la description de l'infraction. Il n'en reste pas moins que la Couronne devra faire la preuve qu'il y a un agent de la paix et une tentative d'arrestation. La Couronne devra prouver ce qui a incité l'agent de la paix à arrêter le conducteur d'un véhicule qui s'est enfui par la suite. Croyez-vous que le fardeau de la preuve de la Couronne est rendu plus facile par votre amendement?

[Traduction]

M. McTeague: Il est important de comprendre qu'il ne sera pas nécessairement plus facile pour la Couronne d'obtenir une condamnation. La Couronne devra encore faire son travail. Plutôt que de demander à la Couronne de prouver au tribunal que la personne s'était vraiment engagée dans une poursuite à grande vitesse qui s'est éventuellement soldée par des blessures, ou pire, par un décès, le fardeau reposera sur les épaules de l'accusé qui devra démontrer qu'il n'essayait pas de prendre la fuite devant un agent de police. On peut concevoir, et c'est clair, que certaines personnes, dans certains cas, ont pu poser un geste parce qu'elles avaient peur.

Trop souvent, nous avons vu des situations dans lesquelles une personne dont le permis de conduire avait été suspendu et qui a été prise en chasse à très grande vitesse dans une poursuite qui a eu des conséquences mortelles. Cela signifie que quelqu'un qui autrement n'aurait pas fait face à des conséquences très graves a utilisé son véhicule comme si c'était une arme de 2 000 livres pour échapper à des poursuites judiciaires, pour des raisons bêtes. Cela dépend de la flexibilité de la Couronne ou des efforts qu'elle aura à déployer pour obtenir une condamnation. On envoie un signal aux personnes leur indiquant de réfléchir avant de poser un geste. Les mesures sont sévères. Elles vont de pair avec la conduite dangereuse. Toutefois, dans la résolution de nombreux cas dans lesquels une infraction grave a été commise, il est devenu évident que le décès d'une personne et la perte subie par la famille ont été oubliés ou mis de côté en faveur du dépôt d'autres accusations. Une partie du processus consiste à faire un effort pour transmettre un message à la population, ainsi qu'en un effort pour examiner si la Couronne réussira. La Couronne devra considérer la prépondérance des probabilités et déterminer si elle pourra obtenir une condamnation. S'il ne s'agit pas d'un acte criminel, la Couronne pourra choisir une procédure sommaire. Nous commençons au moins à diffuser un message et la personne sera condamnée pour une infraction criminelle, ou pour une infraction

[Translation]

Senator Nolin: When you describe the circumstances in which an offence of this nature can be committed, I can understand why I have been stressing for so long the need for an amendment like this. Persons are getting behind the wheel without a license and when they see the flashing lights, they take off. Rather than focus on subsections 3 or 4, I will confine myself to section 1. The police order the driver of a motor vehicle to stop, the person flees and in so doing, commits an offence. We have not even broached the subject of bodily harm.

I want to be convinced, and I am pretty much, that this offence does not place an additional burden of proof on the Crown. Sometimes, in our quest to achieve an objective, we add an element. Moreover, Senator Poy put her finger squarely on the problem. It is quite normal to have a reasonable excuse. I do not want any additional burden of proof onus placed on peace officers. The circumstances which you describe happen on a daily basis. I do not want to make their job easier. I want some assurances that we will achieve our objective.

[English]

Mr. McTeague: I agree with you, senator, and I think that is exactly what I have been trying to do, but I have to do it in the confines of what jurisprudence allows me to do. If we lose the ability for someone to be charged under this specific provision because it will create more work, or if in some way we are not able to get the message across that this activity or this behaviour will not be tolerated, then we fail in that regard.

There are circumstances in which an individual cannot be charged with dangerous driving. There was an incident 18 months ago, near my riding, where a motorcycle rider failed to stop. He was doing 100 kilometres per hour on Highway 401; was signalling appropriately; and did not break any other Ontario traffic law. What could you charge him with? He was not driving dangerously. He was simply not stopping when ordered to do so.

In that case, one could perhaps make the argument of severity. Could he have killed someone with his motorcycle? He probably would have done more damage to himself. However, this bill would not have allowed that person to escape the wide net which has been cast in order to deal with a very specific problem, which is becoming an increasing problem, as far as society's understanding, of individuals who are getting away with blue murder because there is no precision within the law.

Perhaps there is an argument for general laws, but I think, in this case, there is definitely a need for a specific law.

[Translation]

Senator Nolin: Do subsections (3) and (4) create an offence that is separate from section 249(1)?

Mr. McTeague: Yes.

punissable par voie de déclaration sommaire de culpabilité, lorsque les circonstances pourraient ne pas être claires.

[Français]

Le sénateur Nolin: Quand vous décrivez les circonstances où une telle infraction pourrait être commise, je comprends pourquoi cela fait longtemps que je vous dis qu'on a besoin de ce type d'amendement. Les gens conduisent sans permis et lorsqu'ils voient des gyrophares, ils quittent les lieux. Je ne veux pas commencer à parler de l'alinéa 3 ou 4, mais seulement m'en tenir à l'article 1. Les policiers somment un automobiliste de s'arrêter, la personne s'enfuit, l'infraction est commise. On n'en est pas rendu à causer des dommages corporels.

Je veux être convaincu et je suis pas mal convaincu que cette infraction ne crée pas un fardeau additionnel à la Couronne. Parfois on veut atteindre un objectif — d'ailleurs le sénateur Poy a mis le doigt sur le bobo — et on ajoute un élément. Il est normal d'avoir une excuse raisonnable. Je ne veux pas qu'on impose un fardeau additionnel de preuve à un policier. Les circonstances que vous décrivez sont quotidiennes. Je ne veux pas rendre leur travail plus facile. Je veux être certain d'atteindre notre objectif.

[Traduction]

M. McTeague: Je suis d'accord avec vous, sénateur, et je pense que c'est exactement ce que j'essaie de faire, mais je dois respecter les limites imposées par la jurisprudence. Si nous ne pouvons plus accuser quelqu'un aux termes de cette disposition précise parce que cela entraînera un surplus de travail, ou si d'une certaine manière nous ne pouvons plus faire passer le message que cette activité ou ce comportement ne sera plus toléré, nous avons donc échoué à cet égard.

Il y a des circonstances dans lesquelles une personne ne peut être accusée de conduite dangereuse. Il s'est produit un incident il y a 18 mois, près de ma circonscription, dans lequel un motocycliste a omis de s'immobiliser. Il roulait à 100 kilomètres à l'heure sur la route 401; il mettait son clignotant et il n'a pas enfreint d'autres dispositions du Code de la route de l'Ontario. De quoi pourriez-vous l'accuser? Il ne conduisait pas de façon dangereuse. Il ne s'est tout simplement pas arrêté lorsqu'il en a reçu l'ordre.

Dans ce cas, on pourrait peut-être amener l'argument de la sévérité. Aurait-il pu tuer quelqu'un avec sa motocyclette? Il aurait probablement causé plus de tort à lui-même. Toutefois, ce projet de loi n'aurait pas permis à cette personne de passer à travers les larges mailles du filet qui a été lancé afin de traiter un problème très précis, qui devient de plus en plus important selon ce qu'en retient la société, soit le problème des personnes qui s'en tirent impunément en raison de l'absence de précision dans la loi.

On peut peut-être discuter de lois générales, mais je crois que, dans ce cas, il y a un réel besoin d'une loi particulière.

[Français]

Le sénateur Nolin: Les alinéas (3) et (4) de l'article 1 créent-ils une infraction additionnelle à l'article 249(1)?

M. McTeague: Oui.

Senator Nolin: The explanations that you have just provided have helped me understand better section 3 and how it is drafted. In it, you attempt to reproduce more or less the wording used in section 1. In other words, you are talking about the same offence; section 249.(1) creates the offence of motorist flight, while the other offence pertains to the unsafe operation of a motor vehicle. Is that correct?

Mr. McTeague: Yes.

[English]

Senator Moore: Mr. McTeague, I would like to return to a point which was raised by Senator Ghitter. I will read what he said in the Senate and ask you to comment.

He was referring to proposed section 249.1, and he stated:

The key wording is "to evade".

He continued:

As an old criminal lawyer looking at that clause, I think one could have a lot of fun with it if a charge was ever laid in a case where there was no criminal negligence, careless driving or dangerous driving. The court would have to deal with whether or not someone was evading the police in the similar fashion to that of Mr. Simpson.

He was referring to the O.J. Simpson chase.

I do not think he was endeavouring to evade. He was just not stopping.

Then, in referring to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional affairs, he said:

Therefore, I invite the committee to determine whether or not that proposed section goes far enough and does what it is intended to do.

In referring to the proposed section, he said:

I want it to do what it is intended it do. I do not want some smart backroom lawyer coming in and shooting that provision down in flames. I worry that it may not go far enough.

Do you think the words "to evade" are substantial enough to achieve what the proposed section intends?

Mr. McTeague: I cannot think of a better word to describe what the person is doing. He is fleeing, evading, trying to escape the possibility of apprehension. The word "evasion" is extremely important. If a person is out on a leisurely drive and happens not to have a rear-view mirror, did not bring his hearing aid, has the sun in his eyes at 7:30 in the morning, he may not have seen all of this until, of course, the officer pulls up beside him.

Evasions are simply not characterized by people driving at 30 kilometres per hour in a 30 kilometre per hour zone and not pulling over. They also involve gunning it, going up to 130 kilometres an hour, driving recklessly and, in the process, injuring and sometimes killing people. I think the word "evade" is extremely important to underline what this is about. This perhaps refers to the question by Senator Poy on what is reasonable.

Le sénateur Nolin: Avec les explications que vous venez de me donner, je comprends mieux la rédaction de l'article 3. À cet article, vous tentez de reprendre à peu près les mêmes mot que vous avez utilisé à l'article 1. Autrement dit, c'est la même infraction; l'une, à l'article 249.(1), concerne le délit de fuir et l'autre a trait aux agissements avec diligence dans l'opération d'un véhicule-moteur, est-ce exact?

M. McTeague: Oui.

[Traduction]

Le sénateur Moore: Monsieur McTeague, j'aimerais revenir sur un point qui a été soulevé par le sénateur Ghitter. Je vais vous lire ce qu'il a dit au Sénat et je vous demande de commenter.

Il parlait de l'article 249.1 proposé. Voici ce qu'il a dit:

Le mot clé est «fuir».

Il continue:

En tant que criminaliste chevronné qui examine cette clause, je pense qu'on pourrait avoir beaucoup de plaisir si une accusation était portée dans un cas où il n'y a pas eu négligence criminelle, de conduite imprudente ou de conduite dangereuse. Le tribunal devrait déterminer si une personne fuyait ou non la police de la même façon que M. Simpson.

Il faisait référence à la poursuite contre O. J. Simpson.

Je ne pense pas qu'il tentait de fuir. Il omettait simplement de s'arrêter.

Ensuite, en faisant référence au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, il a déclaré:

Par conséquent, j'invite le comité à déterminer si l'article proposé va assez loin et atteint le but visé.

En référence à l'article proposé, il dit:

Je veux qu'il atteigne le but visé. Je ne veux pas qu'un quelconque avocat astucieux arrive et démolisse cette disposition. Je crains qu'elle n'aille pas assez loin.

Pensez-vous que le terme «fuir» ait assez de poids pour atteindre le but visé par l'article proposé?

M. McTeague: Je ne peux pas trouver de meilleur mot pour décrire le geste posé par la personne. Il prend la fuite, se sauve en tentant d'échapper à une possible arrestation. Le mot «fuite» est extrêmement important. Si une personne fait une petite ballade et qu'il se trouve qu'elle n'a pas de rétroviseur, ne porte pas sa prothèse auditive et qu'elle est éblouie par le soleil à 7 h 30 du matin, elle peut n'avoir rien vu, bien sûr jusqu'à ce que l'agent se range à côté d'elle.

On ne prend habituellement pas la fuite en conduisant à 30 kilomètres à l'heure dans une zone de 30 kilomètres-heure et en omettant de se ranger. La fuite présuppose qu'on a enfoncé l'accélérateur, qu'on file à 130 kilomètres à l'heure, qu'on conduise dangereusement et, en cours de route, qu'on blesse et parfois qu'on tue quelqu'un. Je pense que le terme «fuite» est extrêmement important pour souligner de quoi il s'agit. Voilà

It is important that those words are there. Those words are elsewhere in the Criminal Code, and they are there for consistency. There is a litany of jurisprudence in this area. I think the courts are well-equipped to handle these kinds of important words. They have an understanding of their application in terms of securing a successful outcome without damaging or taking away from the person's fundamental rights or liberties. To use a word that would mean less than that, or to use a word that is far stronger than that, might have the reverse effect of not making the bill applicable in any circumstance.

We took a lot of time to craft this, with the help of many, many groups, from the police associations, to victims groups, to the Justice Department. It is rare that you find unanimity in terms of those many forces coming forward and agreeing with what is written. I respect the question and Senator Ghitter's concerns, but I am willing to say that the word itself is steeped in usage, and it will survive the test of time.

The Chairman: Mr. McTeague, the question of a possible typographical error was raised in the Senate chamber yesterday afternoon. I would refer to the bill, specifically to the bottom of page 2, subclause 3(5) which states:

For greater certainty, where a court charges an offence under section 220...

Perhaps you could lead us through what the problem is here, and if it really is a problem, we have our Senate legal officer here who can perhaps come to the table, if senators agree, and tell us what the legal situation is in the Senate, and whether we would have to amend this to correct the problem.

Mr. McTeague: Madam Chairman, I beg forgiveness for the typographical error. It should read "count" as opposed to "court". The French translation confirms that. It is amazing what happens when a small item escapes our attention. I understand that the legal counsel of both the House of Commons and the Senate have been looking into this and that there is a precedent that exists to change a typo before it is gazetted. I would ask the indulgence of the committee to allow that. I can assure you that this was not deliberate. It was an error. It speaks to the need for better review, and perhaps better eyes, but you can see that the words "count" and "court" are very similar. The proper word was in my first draft but was lost. I apologize for that, and would ask your help in seeking a remedy.

The Chairman: I would point out to the senators that, in the present Criminal Code, the wording is:

For greater certainty, where a count charges an offence under section 220...

The correct wording is used in the Criminal Code.

peut-être ce qui fait référence à la question du sénateur Poy sur ce qui est raisonnable.

Il est important que ces termes soient là. Ces termes se trouvent ailleurs dans le Code criminel et ils y sont pour des raisons de cohérence. Il y a une abondante jurisprudence dans ce domaine. Je pense que les tribunaux ont ce qu'il faut pour traiter ce genre de termes importants. Ils comprennent leur mise en application en ce qui concerne une issue positive sans causer de tort à une personne ou la priver de ses droits et libertés fondamentaux. L'utilisation d'un terme qui en dirait moins, ou l'utilisation d'un terme beaucoup plus fort, pourrait avoir l'effet contraire, soit rendre le projet de loi non applicable dans toute circonstance.

Nous avons consacré beaucoup de temps à cette tâche, avec l'aide de très nombreux groupes, d'associations de policiers, de groupes de victimes et du ministère de la Justice. Il est rare d'obtenir l'unanimité auprès d'autant de groupes qui se prononcent et qui sont d'accord avec le texte rédigé. Je respecte la question et les préoccupations du sénateur Ghitter, mais je suis prêt à dire que le terme en soi a un usage précis et qu'il résistera à l'épreuve du temps.

La présidente: Monsieur McTeague, la question d'une possible erreur typographique a été soulevée à la chambre du Sénat hier après-midi. Je me reporte au projet de loi, en particulier au bas de la page 2, paragraphe 3(5) qui stipule:

For greater certainty, where a court charges an offence under section 220 [...]

Peut-être pourriez-vous nous faire part du problème et, s'il y a réellement un problème, notre conseiller juridique du Sénat pourrait peut-être venir prendre la parole si les sénateurs sont d'accord et nous expliquer la situation juridique au Sénat et nous dire si nous devrions apporter une modification pour corriger le problème.

M. McTeague: Madame la présidente, je vous demande pardon pour cette erreur typographique. On devrait lire «count» plutôt que «court». La traduction française le confirme. C'est incroyable ce qui peut se produire lorsqu'un petit détail nous échappe. Je comprends que le conseiller juridique de la Chambre des communes et celui du Sénat se soient penchés sur la question et je crois qu'il existe un précédent permettant de corriger une erreur typographique avant la publication dans la Gazette. Je demande l'indulgence du comité pour permettre cette correction. Je peux vous assurer que cette faute n'était pas intentionnelle. Il s'agit d'une erreur. Je soutiens le besoin d'une meilleure révision et peut-être d'un œil plus aguerri, mais vous pouvez constater que les mots «count» et «court» se ressemblent beaucoup. Le terme correct se trouvait dans l'avant-projet, mais il a été remplacé. Je m'en excuse et vous demande votre aide pour trouver une solution.

La présidente: Je ferai remarquer aux sénateurs que, dans l'actuel Code criminel, le libellé est le suivant:

For greater certainty, where a count charges an offence under section 220 [...]

On utilise le bon terme dans le Code criminel.

Perhaps Mr. Audcent can enlighten us as to whether we must amend this, or whether it is just a typographical error that we need not amend.

Mr. Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel: Honourable senators, this is what is called a “parchment” error. Parchment errors are neither common nor are they rare. They occur from time to time. There are different ways to correct the situation. Now that the question has been raised at your table, you can address your minds to how you would like to go about it. Obviously it is within the power of the committee to amend the bill. An amendment would be prepared, should you wish to go in that direction.

However, there is also a power, with the offices of the house to correct typographical errors. In this case, I would have the power, together with my colleague in the House of Commons, to do that. I would first have to advise you whether I would be prepared to exercise my discretion in that way, and then seek your advice as to whether you would want me to that.

To answer the first question, that is, whether I would be prepared to do that, I can tell you that I have consulted with the House of Commons law clerk, Mr. Rob Walsh. I have not consulted with the Department of Justice because this is not a government bill. Therefore, only the two houses are involved. The law clerk of the House of Commons has initialled a change indicating that he is prepared to do this as a typographical error and make the change.

We must look at the nature of the error. It is an error that was in the first reading version. It is also an error that was in the previous bill, in the previous session. We are looking at it, and seeking to determine what it means.

In the Criminal Code, as you have pointed out, Madam Chairman, the words are — “...where a count charges...” There is no change in the French version from the existing Criminal Code and the bill which both state: “...lorsque un chef d'accusation vise...”

Therefore, we can determine that there is no intention to change the text, if one judges from the French version. It would make sense to have the same expression in the English version as in the French version, and not the English version as presented, which is in error. The English version does not make too much sense. The French version is consistent.

Given those facts, I am prepared to advise the committee, that I could agree to initial this and say that it is a typographical error, if those were your instructions to me. You would be left with a further choice of leaving it up to me to do it, and I would go ahead, or you might want to include an observation in your report. In the last session of Parliament, this was done twice. I appeared before the committee, and discussed the matter with the committee. In one case, an observation was put into the report, so that the committee was telling the chamber what had happened. The committee reported that it was reporting the bill without amendment, but that the law clerk had been instructed to correct a

Peut-être M. Audcent pourra-t-il nous éclairer à savoir si nous devons apporter une modification ou s'il s'agit simplement d'une erreur typographique que nous n'avons pas besoin de corriger.

M. Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire: Honorables sénateurs, il s'agit ici de ce qui est appelé d'une erreur de «parchemin». Les erreurs de parchemin ne sont ni courantes ni rares. Elles surviennent de temps à autres. Il y a différentes façons de corriger la situation. Maintenant que la question a été soulevée devant vous, vous pouvez vous demander comment vous voudriez procéder. Le comité a de toute évidence le pouvoir de modifier le projet de loi. Une modification serait préparée, si vous choisissiez cette option.

Toutefois, dans les bureaux de la Chambre des communes, on détient le pouvoir de corriger des erreurs typographiques. Dans ce cas, je serais autorisé, tout comme mon collègue de la Chambre des communes, à faire cette correction. Je devrais d'abord vous dire si je suis prêt à exercer mon pouvoir discrétionnaire et ensuite vous demander si vous voulez que je le fasse.

Pour répondre à la première question, c'est-à-dire si je suis prêt à le faire, je peux vous dire que j'ai consulté le légiste de la Chambre des communes, M. Rob Walsh. Je n'ai pas consulté le ministère de la Justice, parce qu'il ne s'agit pas d'un projet de loi d'initiative gouvernementale. Par conséquent, seules les deux chambres sont concernées. Le légiste de la Chambre des communes a paraphé un changement indiquant qu'il est prêt à traiter l'erreur comme une erreur typographique et à faire la modification.

Nous devons examiner la nature de l'erreur. Il s'agit d'une erreur qui était présente à la première lecture du projet de loi. Il s'agit aussi d'une erreur qui se trouvait dans le projet de loi précédent, à la séance précédente. Nous l'examinons et nous tentons de déterminer qu'est-ce que cela signifie.

Dans le Code criminel, comme vous l'avez fait remarquer, madame la présidente, les mots utilisés sont: «[...] where a count charges [...]» Il n'y a aucun changement dans la version française du Code criminel et du projet de loi qui stipulent tous les deux: «[...] lorsqu'un chef d'accusation vise [...]»

Par conséquent, nous pouvons déterminer qu'il n'y a pas d'intention de modifier le texte, si on se fonde sur la version française. Il serait sensé d'avoir dans la version anglaise la même expression que dans la version française et non pas la version anglaise comme présentée, qui contient une erreur. La version anglaise n'a pas beaucoup de sens. La version française est cohérente.

Vu ces faits, je suis prêt à informer le comité que je pourrais accepter de parapher ce changement et de dire qu'il s'agit d'une erreur typographique, si c'est ce que vous me demandez. Vous avez un autre choix à faire, soit de me confier cette tâche, que j'exécuterais, ou vous pourriez choisir d'inclure une observation dans votre rapport. Durant la dernière session du Parlement, cela s'est produit à deux reprises. Je me suis présenté devant le comité et j'ai discuté de la question avec les membres du comité. Dans un cas, une observation a été ajoutée au rapport, de sorte que le comité indiquait à la Chambre ce qui s'était produit. Le comité a indiqué qu'il présentait le projet de loi sans modification, mais

typographical error. Alternatively, you can just leave your report silent. Those would be the options that I would offer the committee.

The Chairman: My inclination would be to include an observation in our report to the Senate, because this point was raised in the Senate, and it should be clarified in the Senate.

Senator Beaudoin: I would agree with that. This has already been initialled by the officer in the House of Commons. All that remains is for Mr. Audcent to add his initials.

Mr. Audcent: Yes.

Senator Beaudoin: It is already in the directory, Madam Chairman. The easiest way to proceed would be to ask that our law clerk initial this. Obviously, we all agree that this is a purely technical matter. I would not object to an observation being included in our report, but I do not think it is strictly necessary.

Senator Cools: I would like to thank the people who picked up on it. That is good and swift work. I commend them.

The committee should give Mr. Audcent an instruction to initial this, but I am of the opinion that the committee has to formally include it in its report because the subject matter of the issue has been raised on the floor of the chamber. It has been discussed formally, therefore, it must be noted. We should instruct our law clerk to go ahead.

The Chairman: Are we agreed that I so instruct the law clerk?

Hon. Senators: Agreed.

Mr. Audcent: I will give the clerk a copy of the report from the relevant committee of the last session.

Senator Joyal: I am pleased to have Mr. McTeague here today. I am concerned about the maximum penalty as provided under your bill, especially when the offence results in death. My fundamental preoccupation is linked to the proportionality of the punishment in relation to the alleged offence.

In other words, how does the punishment that you have provided in the bill compare with other Criminal Code offences resulting in death? How does it compare to penalties for first degree murder, second-degree murder, manslaughter and criminal negligence causing death? At which level of those four categories do you perceive that the offence that is described in the bill compares to one of those? As you well understand, the treatment of the penalty varies, depending, of course, on the level of gravity of the murder.

Mr. McTeague: Senator, that is a very good question and it is one that I would say, at first glance, is best left to a court to decide. There are obviously varying circumstances on a case-by-case basis.

As I indicated earlier, this is consistent with the dangerous driving provisions, which would trigger the same type of outcome, however, not in the specific case of fleeing a peace officer. Given that one is not using a bicycle but, rather, one is using a motor

qu'on avait demandé au légiste de corriger une erreur typographique. Autrement, vous pouvez ne rien indiquer dans votre rapport. Voilà les options que j'offre au comité.

La présidente: Je pencherais pour inclure une observation dans notre rapport au Sénat, parce que cette question a été soulevée par le Sénat et qu'elle devrait être tirée au clair au Sénat.

Le sénateur Beaudoin: Je suis d'accord. Ce changement a déjà été paraphé par le légiste de la Chambre des communes. Il ne reste plus qu'à M. Audcent à ajouter ses initiales.

M. Audcent: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Le changement se trouve déjà dans le registre, madame la présidente. La façon la plus facile de procéder serait de demander à notre légiste de le parapher. Il est évident que nous sommes tous d'accord qu'il ne s'agit que d'une erreur technique. Je ne m'opposerais pas à ce qu'une observation soit incluse dans notre rapport, mais je ne pense pas que ce soit strictement nécessaire.

Le sénateur Cools: J'aimerais remercier les gens qui ont relevé l'erreur. Le travail a été bien fait et avec rapidité. Je les félicite.

Le comité devrait demander à M. Audcent de parapher le changement, mais je crois que le comité doit officiellement inclure cela dans son rapport, parce que la question a été soulevée à la Chambre. On en a officiellement discuté, et on doit donc le signaler. Nous devrions demander à notre légiste de procéder.

La présidente: Sommes-nous d'accord pour que je demande au légiste de procéder?

Les sénateurs: Nous sommes d'accord.

M. Audcent: Je vais remettre au légiste un exemplaire du rapport de la dernière séance du comité concerné.

Le sénateur Joyal: Je suis content que M. McTeague soit avec nous aujourd'hui. Je m'interroge sur la peine maximale prévue par votre projet de loi, particulièrement lorsque l'infraction entraîne un décès. Ma préoccupation fondamentale concerne le degré de proportionnalité de la peine par rapport à l'infraction présumée.

Autrement dit, de quelle façon la peine prévue dans votre projet de loi se compare-t-elle aux autres infractions criminelles du Code criminel entraînant la mort? Comment se compare-t-elle aux peines prévues pour le meurtre au premier degré, le meurtre au deuxième degré, l'homicide involontaire coupable et la négligence criminelle ayant causé la mort? À quel niveau de ces quatre catégories pensez-vous que l'infraction décrite dans le projet de loi correspond-elle? Comme vous le comprendrez, la peine est traitée différemment selon, bien entendu, le degré de gravité du meurtre.

M. McTeague: Sénateur, voilà une très bonne question qui, à première vue, serait idéalement mieux traitée par un tribunal. Il est évident que les circonstances varieront d'un cas à l'autre.

Comme je l'ai mentionné plus tôt, la disposition est conforme aux dispositions sur la conduite dangereuse, qui aboutirait au même résultat, sans toutefois concerner le cas particulier de la fuite devant un agent de la paix. Vu que la personne ne se trouve

vehicle to evade lawful apprehension, and in the process kills someone, it requires some degree of response by society which signals its abhorrence. I cannot think of a better way of making that clear than to suggest that a life sentence may follow the taking of a life.

You asked me where that ranks in terms of first-degree and second-degree murder, manslaughter, and criminal negligence involving death. In the case of the police officer to which I referred earlier, criminal negligence involving death resulted in a sentence of six years for the accused. That case may well compel us to understand whether or not human life taken recklessly, perhaps even deliberately, is worth only six years imprisonment.

The question of proportionality is already at debate in the dangerous driving provisions. We would not be setting a minimum sentence. Rather, we suggest that these are the maximums that would be applied. A life sentence may be harsh, so there is a discretion in the court to consider the circumstances in which the person lost his or her life and to decide what penalty is appropriate.

I could cite an example where an individual spent several hours in a high speed chase, hit a few people, and ultimately killed a person. That is a far more serious offence, than an offence which involved someone side-swiping another car, the occupant of which had a heart attack and died. The circumstances of the offence should be reflected in the jail term which is imposed. Those decisions, on a case-by-case basis, are best left to the courts.

However, I want to ensure that the importance of the act of fleeing a peace officer is lessened to the importance that is already attached to that kind of activity under the dangerous driving provisions.

Senator Joyal: In relation to the person who is convicted, clause 1(4) (b) clearly states that:

if death was caused, is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for life.

There is no provision for a lower degree of punishment than imprisonment for life. That is the punishment we have for first-degree murder. It is the harshest punishment.

A person might cause death by not stopping. However, some objective factors that did not involve *mens rea*, which is an essential element of first degree murder, may be present. I tried to see if, in fact, the principle of proportionality of punishment, in relation to nefarious circumstances that might occur, would, in fact, argue for a maximum sentence of imprisonment that would be left to the discretion of the court.

Mr. McTeague: Senator, I think the discretion may already exist but, because of the search for consistency, and in order to respond to a genuine concern about these activities often having deadly consequences, I think your concern might be beyond the

pas à bicyclette, mais qu'elle conduit plutôt un véhicule à moteur pour échapper à une arrestation, et par le fait même tue quelqu'un, cet acte nécessite un certain degré de réaction par la société qui indique l'horreur ressentie. Je ne peux pas imaginer un meilleur moyen de donner un message clair que d'indiquer qu'une peine d'emprisonnement à perpétuité pourrait être prononcée pour avoir enlevé la vie à quelqu'un.

Vous me demandez de faire une comparaison en termes de meurtre au premier degré et de meurtre au deuxième degré, d'homicide involontaire coupable et de négligence criminelle ayant causé la mort. Dans le cas de l'agent de police dont je vous ai parlé plus tôt, pour la négligence criminelle ayant causé la mort, l'accusé a reçu une peine de six ans. Cette affaire pourrait bien nous forcer à comprendre si une vie humaine prise par témérité, peut-être même délibérément, vaut ou non que six ans d'emprisonnement.

On débat déjà de la question de la proportionnalité dans les dispositions sur la conduite dangereuse. Nous n'établirons pas de peine minimale. Nous proposons plutôt des peines maximales. Une peine d'emprisonnement à perpétuité peut être sévère; le tribunal dispose donc d'un pouvoir discrétionnaire de prendre en considération les circonstances dans lesquelles une personne a perdu la vie et de déterminer la peine qui convient.

Je peux citer l'exemple d'une personne qui a passé plusieurs heures à se faire prendre en chasse à grande vitesse, qui a frappé quelques personnes pour finalement en tuer une. Il s'agit-là d'une infraction beaucoup plus grave que lorsqu'un automobiliste entre en collision latérale avec une autre voiture, dans laquelle un occupant fait une crise cardiaque et meurt. Les circonstances entourant l'infraction devraient être reflétées dans la peine d'emprisonnement imposée. Il vaut mieux s'en remettre aux tribunaux pour ces décisions qui seront prises selon chaque cas.

Toutefois, je veux vous assurer que l'importance de la fuite devant un agent de la paix est réduite à l'importance déjà accordée à ce genre d'acte conformément aux dispositions en matière de conduite dangereuse.

Le sénateur Joyal: En ce qui concerne la personne condamnée, l'alinéa 1(4)b) stipule clairement ce qui suit:

s'il a causé la mort d'une autre personne, de l'emprisonnement à perpétuité.

Il n'y a aucune disposition prévoyant une peine moindre que l'emprisonnement à perpétuité. Il s'agit-là de la peine imposée pour un meurtre au premier degré. C'est la peine la plus sévère.

Une personne peut causer la mort d'une autre personne en omettant de s'immobiliser. Toutefois, certains facteurs qui n'incluent pas la *mens rea*, qui représente un élément essentiel du meurtre au premier degré, peuvent être présents. J'essaie de voir si, en fait, le principe de la proportionnalité de la peine, en relation avec les circonstances abominables qui peuvent survenir, exigerait, en fait, une peine maximale d'emprisonnement qui serait laissée à la discrétion du tribunal.

M. McTeague: Sénateur, je pense qu'il existe déjà un pouvoir discrétionnaire, mais, en raison de la recherche de cohérence et afin de répondre à une préoccupation véritable concernant ces actes qui ont souvent des conséquences mortelles, je pense que

pitch of this bill and overlap other sections of the Criminal Code. A sentence of imprisonment for life, as we understand it, does not necessarily mean serving a lifetime in prison, but rather a specific set of penalties to respond to a specific set of circumstances. It is up to the courts to make that determination.

I am not in any way, shape or form suggesting that we should have a summary conviction penalty in this instance. I am suggesting that to give someone a fine or to take away their licence as punishment for taking another's life is far too lenient. Given the fact that the message is not really out there, the feedback in the House of Commons would indicate that reasonable people from all philosophical backgrounds have agreed to this.

This is probably the best solution that we could have, short of the very important and relevant issue of life imprisonment which you have raised. I do not want to make it zero sum, or an eye for an eye. That is not what I seek. I seek to ensure that the penalties that are currently unenforceable in many circumstances for a specific act, are realized. That is precisely why we have put the indictable offence at the injury level and at the death level with the imposition of a life-term imprisonment. The sentence is left to the discretion of the court after hearing from the Crown and the defence lawyer.

The Chairman: I understand that the penalty, imprisonment for life, in the Criminal Code is similar to the penalty which may be imposed for death caused by criminal negligence.

Senator Joyal: I understand from Mr. McTeague's answer that it is important to recognize that there are various degrees. The bill should try to correct that situation to include the penalty or punishment that is now applicable in such a circumstance. The bill aims to say something, and the message must be clear. I agree with that. It must be an improvement. The question is to determine the level of improvement that we are seeking to achieve in order to ensure that the bill is efficient and meets its objectives in a way that is proportional to other criminal offences. Thus, the bill would be consistent with the provisions of the Criminal Code.

Mr. McTeague: In this case, we wanted to make sure that we did not neglect the question of double jeopardy. We had to have one or the other. We tried to apply what was already in place and not risk this being thrown out or be seen as too extreme in either direction.

Senator Nolin: In the event that someone dies or is seriously injured as a result of a criminal act, I think the best option is to proceed under section 220.

Mr. McTeague: I cannot express how important it is to have consistency in law.

vosre préoccupation pourrait aller au-delà de la portée de ce projet de loi et toucher d'autres articles du Code criminel. Une peine d'emprisonnement à perpétuité, telle que nous l'envisageons, ne signifie pas nécessairement de passer le reste de ses jours en prison, mais représente plutôt un ensemble précis de sanctions en réaction à un ensemble précis de circonstances. Il en revient aux tribunaux de prendre une résolution.

Je ne suggère en aucune façon que nous devrions avoir une peine par voie de déclaration sommaire de culpabilité dans ce cas. Je dis que le fait d'imposer une amende à quelqu'un ou de lui retirer son permis de conduire pour le punir d'avoir tué une personne est bien trop clément. Vu que le message n'est pas réellement diffusé, les commentaires formulés à la Chambre des communes indiqueraient que les personnes raisonnables de tous les courants philosophiques sont d'accord avec cela.

Il s'agit probablement de la meilleure solution possible, à l'exception de la question très importante et pertinente que vous avez soulevée concernant la peine d'emprisonnement à perpétuité. Je ne veux pas créer une situation gagnant-perdant ou appliquer la loi du talion. Ce n'est pas ce que je cherche. Je cherche à faire en sorte que les peines qui sont actuellement inapplicables dans de nombreuses circonstances pour un geste précis soient appliquées. Voilà précisément pourquoi nous avons prévu pour l'acte criminel ayant causé des blessures ou la mort l'imposition d'une peine d'emprisonnement à perpétuité. La peine est laissée à la discrétion du tribunal qui aura entendu l'avocat de la Couronne et l'avocat de la défense.

La présidente: Je crois comprendre que la peine, soit l'emprisonnement à perpétuité, prévue au Code criminel est semblable à la peine qui pourrait être imposée dans le cas de la mort causée par la négligence criminelle.

Le sénateur Joyal: D'après la réponse de M. McTeague, je comprends qu'il est important de reconnaître qu'il existe des degrés divers. Le projet de loi devrait tenter de corriger cette situation afin d'inclure la peine qui est actuellement applicable dans de telles circonstances. Le projet de loi vise à transmettre un message et ce message doit être clair. Je suis d'accord avec cela. Il doit représenter une amélioration. La question reste à déterminer le degré d'amélioration que nous recherchons afin de s'assurer que le projet de loi est efficace et atteint ses objectifs d'une manière proportionnelle à d'autres infractions criminelles. Par conséquent, le projet de loi serait conforme aux dispositions du Code criminel.

M. McTeague: Dans ce cas, nous voulions nous assurer que nous ne négligions pas la question des déclarations multiples de culpabilité. Nous devons avoir l'une ou l'autre. Nous avons essayé de mettre en application ce qui existait déjà sans risquer de se faire repousser ou d'être perçus comme allant trop loin dans une direction ou l'autre.

Le sénateur Nolin: Dans le cas où quelqu'un meurt ou est gravement blessé à la suite d'un acte criminel, je pense que la meilleure option consiste à procéder conformément à l'article 220.

M. McTeague: Je ne peux pas dire à quel point il est important d'être conforme à la loi.

Senator Nolin: One must always consider the circumstances of each case.

Mr. McTeague: Yes, case by case.

Senator Nolin: The courts will have a lot to say in the decision about whether there was the necessary *mens rea*.

The Chairman: Thank you, Senator Nolin.

The Chairman: Thank you very much, Mr. McTeague. We will take this under advisement. Everyone has received the information that you sent to the committee.

Mr. McTeague: Thank you for taking the time to talk to us. It is an important issue for all of us. It comes down to the final point. I am impressed that the Senate was able to handle this as quickly as they did. It speaks volumes about the necessity of ensuring the upper chamber and the other house remain in tact.

The Chairman: In the annotated version, the wording of section 662 of the Criminal Code states that conviction for dangerous driving where manslaughter charged is:

(5) For greater certainty, where a count charges an offence under section 220, 221 or 236...

That is the present wording.

Senator Pearson: I understand, but what does it mean.

Senator Moore: It is the charge, the paper on which it is written that is the count.

The Chairman: Thank you. We will meet again tomorrow morning at 10:45.

The committee adjourned.

Le sénateur Nolin: On doit toujours prendre en considération les circonstances entourant chaque cas.

M. McTeague: Oui, cas par cas.

Le sénateur Nolin: Les tribunaux auront beaucoup à dire pour déterminer s'il y avait la nécessaire *mens rea*.

La présidente: Merci, sénateur Nolin.

La présidente: Merci beaucoup monsieur McTeague. Nous délibérerons de tout cela. Tout le monde a reçu les renseignements que vous avez fait parvenir au comité.

M. McTeague: Merci d'avoir pris le temps de nous parler. Il s'agit d'une question importante pour nous tous. Nous en venons au point final. Je suis très impressionné par le fait que le Sénat ait pu traiter cette question aussi rapidement. Cela en dit long sur la nécessité d'assurer que la Chambre haute et l'autre Chambre demeurent intactes.

La présidente: Dans la version annotée, le libellé de l'article 662 du Code criminel concernant la déclaration de culpabilité pour conduite dangereuse est le suivant:

(5) Lorsqu'un chef d'accusation vise une infraction prévue à l'article 220, 221 ou 236 [...]

Voilà le libellé actuel.

Le sénateur Pearson: Je comprends, mais qu'est-ce que cela signifie?

Le sénateur Moore: C'est l'acte d'accusation, le document écrit qui est le chef d'accusation.

La présidente: Merci. Nous nous réunirons de nouveau demain matin à 10 h 45.

La séance est levée.

OTTAWA, Thursday, February 24, 2000

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-202, to amend the Criminal Code (flight), met this day at 10:51 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: This meeting of the Legal and Constitutional Affairs Committee is now in session and we have before us once again, from the Canadian Resource Centre for Victims of Crime, Steve Sullivan.

Mr. Sullivan, the table is yours.

Mr. Steve Sullivan, Executive Director, Canadian Resource Centre for Victims of Crime: Madam Chair, I am pleased to be invited to participate in the debate on Bill C-202. I have been here before, but for those who have not heard me before I wish to say that the Canadian Resource Centre for Victims of Crime is a national non-profit lobby organization for victims. We work with

OTTAWA, le jeudi 24 février 2000

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel a été renvoyé le projet de loi C-202, Loi modifiant le Code criminel (fuite), se réunit aujourd'hui à 10 h 51 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Le comité des affaires juridiques et constitutionnelles commence maintenant sa séance et nous accueillons aujourd'hui M. Steve Sullivan, du Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes.

Monsieur Sullivan, la parole est à vous.

M. Steve Sullivan, directeur exécutif, Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes: Madame la présidente, je suis heureux d'être invité à participer au débat sur le projet de loi C-202. Je suis déjà venu, mais je précise pour ceux qui ne m'ont pas encore entendu, que le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes est une organisation de défense des

all levels of government to ensure that the voice for the interests of victims is heard. We try to work, as well, towards progressive justice reform. We are funded solely by the Canadian Police Association.

To begin, I wish to acknowledge the hard work of Dan McTeague, and his staff, in coming with up with this bill and working so hard to get the bill through the House and into the Senate. As you know, it is not very often that you get private members' bills here. The last time that I was here on one was Tom Wappel's bill on criminals profiting. I certainly hope this bill has more success than that one did.

I did not prepare a written brief, largely because of the short time frame. We were surprised the bill had arrived in the Senate so quickly and we commend you for that. As well, there is agreement that everyone supports at least the principles behind the bill. Certainly, from reading the Debates of the Senate, there seems to be overwhelming support, as there was in the other place.

There was also support from other organizations, such as the Canadian Police Association, the Canadian Association of Chiefs of Police, CAA, other victims groups that I worked with such as Victims of Violence, CAVEAT, which is Priscilla de Villiers' group. I know, from families who have lost people due to high-speed chases in different circumstances, that there is support. I think of the case of Constable Richard Sonnenberg. After his death, his sister actually went on a crusade to raise money so that the Calgary Police Force could buy a helicopter. I also think of the more recent case of Sergeant Rick McDonald of the Sudbury police. Approximately two weeks ago, when Mr. McTeague's bill passed through the House, Sergeant McDonald's wife and sister were here to witness that.

There is wide support for the bill. I have yet to hear anyone seriously challenge the bill or challenge the intent of the bill. My first experience with deaths resulting from high-speed chases was when I worked for Victims of Violence, approximately six or seven years ago, and there was a four-year-old boy who was killed. He was driving with his grandmother when their minivan was struck by a car driven by a bunch of young people, who had stolen the vehicle. In dealing with them and getting to know them, I came to appreciate the reality of what can happen when people choose to flee from the police.

When I testified before the House of Commons Justice Committee on this bill, I testified with Mr. and Mrs. Bowman, whose daughter was killed. Their case was before the courts at the time, and I believe it has not yet been settled, so the testimony at the time was sealed. However, just sitting there and listening to them, their powerful testimony reminded me of the importance of this bill and the tragedies that can result when someone does flee from the police.

Intérêts des victimes, c'est une organisation nationale à but non lucratif. Nous travaillons en collaboration avec tous les paliers de gouvernement pour veiller à faire entendre les voix défendant les intérêts des victimes. Nous essayons aussi de promouvoir la réforme de la justice. Nous sommes financés uniquement par l'Association canadienne des policiers.

Je voudrais tout d'abord rendre hommage au travail de M. Dan McTeague et de son personnel. Je tiens à les féliciter d'avoir élaboré ce projet de loi et d'avoir déployé tant d'efforts pour le faire adopter à la Chambre et le faire parvenir au Sénat. Comme vous le savez, il est plutôt rare que les projets de loi d'initiative privée arrivent jusqu'ici. La dernière fois que j'ai comparu dans ces circonstances, c'était au sujet du projet de loi de Tom Wappel sur les bénéfices des criminels. En tout cas, j'espère que ce projet de loi-ci ira plus loin que l'autre.

Je n'ai pas préparé de mémoire écrit, car je n'ai pas eu beaucoup de temps. Nous avons été étonnés que le projet de loi arrive aussi rapidement au Sénat et nous vous en félicitons. De plus, tout le monde semble en accepter au moins les principes. Il semble, à la lecture des débats du Sénat, que le projet de loi recevra l'approbation générale comme à l'autre endroit.

Le projet de loi a également reçu l'appui d'autres organisations comme l'Association canadienne des policiers, l'Association canadienne des chefs de police, la CAA, d'autres groupes de victimes avec lesquels j'ai travaillé comme Victimes de violence, CAVEAT, le groupe de Priscilla de Villiers. Je sais, d'après des familles qui ont perdu des proches à la suite de poursuites à grande vitesse dans des circonstances différentes, que l'appui est là. Je pense au cas du constable Richard Sonnenberg. Après son décès, sa soeur a entrepris une véritable croisade pour lever des fonds afin de permettre à la police de Calgary d'acheter un hélicoptère. Je pense aussi au cas plus récent du sergent Rick McDonald de la police de Sudbury. Il y a environ deux semaines, lorsque le projet de loi de M. McTeague a été adopté à la Chambre, l'épouse et la soeur du sergent McDonald étaient là pour y assister.

Le projet de loi bénéficie d'un appui généralisé. Je n'ai encore entendu personne le remettre sérieusement en question ou en contester la finalité. Ma première expérience de décès provoqué par des poursuites à haute vitesse remonte à l'époque où je travaillais pour Victimes de violence, il y a six ou sept ans environ, et à l'époque c'est un petit garçon de quatre ans qui avait été tué. Il était avec sa grand-mère dans leur fourgonnette quand celle-ci a été heurtée par une auto conduite par une bande de jeunes qui avaient volé ce véhicule. Quand j'ai eu l'occasion de les connaître un peu plus, je me suis rendu compte de ce qui pouvait arriver quand on décidait de fuir la police.

Quand j'ai témoigné au comité de la justice de la Chambre des communes à propos de ce projet de loi, j'étais avec M. et Mme Bowman, dont la fille a été tuée. L'affaire était devant les tribunaux à l'époque, et je crois qu'elle n'est pas encore terminée, et par conséquent les témoignages à l'époque ne pouvaient pas être divulgués. Toutefois, simplement en écoutant leur témoignage poignant, je me suis rendu compte de l'importance de ce projet de loi et des tragédies qui peuvent se produire lors de délits de fuite.

I would also point out that the justice committee identified this as an important issue when they reviewed the impaired driving provisions of the Criminal Code in their report that they submitted in the House. What is surprising for most people who learn of this bill is that this is not already an offence in the Criminal Code. Most people presume that it is and certainly agree it should be.

Although I do not have any figures on the cost of pursuits, we can all imagine that it is astronomical. More important, though, is the cost in human lives. That is where our focus lies. We are also focused on the numerous injuries that result from people who are involved in accidents through no fault of their own, such as police officers who are involved in the pursuits and officers who try to stop the pursuits by laying spike belts, for example, as well as innocent people who, through no fault of their own, just happen to be in the wrong place at the wrong time, and I hate to use that expression, because they had every right to be where they were.

Someone suggested that the police should simply not pursue anyone, and certainly there are guidelines for police, which they need to have. However, it is not that simple to say that police should never pursue, because if we had that situation then everyone would flee. There would be no reason for anyone to stop, and I believe more of a reason for them to take off, knowing that the police would not pursue them.

From the police perspective — and, although I am not an officer, I have spoken to many officers — it would be very easy for police to throw their hands up and say, “I am not going to pursue,” but it is a part of their job. It is part of their job to protect public safety, and they weigh that when they decide to begin a pursuit or continue one or call one off. There are many factors that go into those decisions. I do not know if you are hearing from any police organizations, but certainly they would be in a better position to tell you what those factors are, but public safety, I believe, is paramount.

It is important that we focus — and certainly this bill does — on the conduct of the offender and not the police. People make a choice either to flee from the police or not to flee. That is a conscious choice and it is important to identify that type of behaviour. From someone who deals a great deal with parole boards, I think it is important for boards like that to understand what the conduct of someone's past criminal record was. It is one thing to have a dangerous driving conviction, when a board is assessing someone's future risk for release; it is a different thing, I think, to have a conviction for evading the police. It is a different action, it is a different intent, and I think it is important that parole boards, judges and Crown prosecutors, who will deal with someone later on down the road, be aware of what exactly it is that someone has done.

J'ajoute que le comité de la justice a souligné qu'il s'agissait d'une question importante lorsqu'il a examiné les dispositions du Code criminel en matière de conduite avec facultés affaiblies dans le rapport qu'il a soumis à la Chambre. Ce que la plupart des gens trouvent ahurissant, quand ils entendent parler de ce projet de loi, c'est que cela ne constitue pas déjà une infraction en vertu du Code criminel. La plupart des gens en sont convaincus et sont en tout cas tout à fait d'accord pour que ce soit le cas.

Bien que je n'aie pas de chiffres sur le coût de ces poursuites, nous pouvons tous imaginer qu'il est astronomique. Mais le plus important, c'est le coût en vies humaines, et c'est de cela que nous nous préoccupons fondamentalement. Nous nous sommes aussi concentrés sur les multiples blessures que peuvent subir des gens impliqués dans des accidents alors qu'ils n'y sont pour rien, par exemple des policiers qui participent à des poursuites ou qui essaient d'arrêter des fuyards en posant sur la route des herbes crève-pneus, par exemple, et des personnes innocentes qui, sans y être pour quoi que ce soit, se trouvent tout simplement au mauvais endroit au mauvais moment, et j'ai horreur de cette expression, car en fait ce sont des gens qui avaient parfaitement le droit d'être là où ils se trouvaient.

Quelqu'un a dit que la police ne devrait tout simplement pas poursuivre les fuyards, et il est certain qu'il y a des lignes directrices à l'intention des policiers, ce qui est bien nécessaire. Toutefois, ce n'est pas si simple, car si les policiers ne pourchassaient jamais les fuyards, tout le monde prendrait la fuite. Personne n'aurait de raison de s'arrêter, et au contraire, le fait de savoir que les policiers ne les poursuivraient pas serait une incitation de plus à prendre la fuite.

Du point de vue des policiers, et bien que je ne sois pas policier moi-même, j'ai discuté avec beaucoup d'entre eux, il serait très facile de baisser les bras et de dire: «Je ne vais pas prendre le fuyard en chasse», mais cela fait partie de leur travail. Ils sont responsables de la sécurité du public, et il leur appartient de déterminer s'ils vont déclencher une poursuite, la continuer ou l'interrompre. De nombreux facteurs interviennent dans ces décisions. Je ne sais pas si vous recevez des représentants d'organisations de police, mais ils seraient certainement mieux placés que moi pour vous expliquer quels sont ces facteurs, parmi lesquels je pense que la sécurité publique occupe une place tout à fait primordiale.

Il est important de nous concentrer, comme le fait ce projet de loi, sur l'attitude du délinquant et non celle de la police. La personne interpellée choisit soit de prendre la fuite ou d'obtempérer. C'est un choix conscient, et il est important de bien identifier ce type de comportement. Ayant moi-même beaucoup de contacts avec des commissions de libération conditionnelle, je crois qu'il est très important pour ce genre de commissions de comprendre le comportement passé de quelqu'un qui a un casier judiciaire. Quand une commission cherche à déterminer le risque futur que peut présenter un individu s'il est relâché, c'est une chose de voir si cette personne a été condamnée pour conduite dangereuse, mais c'en est une tout autre de voir que cette personne a été condamnée pour avoir pris la fuite devant la police. La fuite est un acte différent, elle manifeste une intention différente, et je pense qu'il est important que les commissions de

We were at a meeting earlier this week at the Solicitor General's Department to discuss the Department of Justice's consultation document on child victims. If you are familiar with the document, the discussion is about whether we should have offences specific to child neglect, child homicide, child abuse, and I think part of the reasoning is that most of those offences could be picked up already in the Criminal Code. However, it is important to identify that type of behaviour, to say that it is different to beat your child than it is to get into a fight in a bar. This is very similar, in that we are identifying particular behaviour and particular motives.

I believe this sends an important message to the public — the public which supports the message that this type of behaviour is not acceptable and it cannot be tolerated. It endangers and costs lives. When police are involved in a chase, or begin a chase and they call it off, they will have a mechanism now on which to lay charges. If someone is speeding and they continue to do so and police do not feel it is appropriate to continue that pursuit, they can call it off, but they will have a legal mechanism now to charge that person with fleeing.

People make those choices. They are obviously weighing the costs of staying behind and facing the consequences, whether it be a stolen car or speeding. They are weighing that with the chances of getting away and fleeing from the police. One of the intents of this bill is to send the message that the consequences of fleeing will be equal to or greater than those which would flow if you had stayed. Although it will not deter everyone, it will hopefully deter some people from fleeing. We can never prevent everyone from fleeing. Whether there are provincial laws to tighten up on police pursuits, or federal laws to criminalize behaviour, we will never stop everyone from taking that action.

I believe the bill attempts to provide — and I know there was some discussion yesterday — some balance between those people who do make the choice to flee and those people who, for whatever reason, have a reasonable excuse — that they simply did not pull over, they did not see the officer, they did not hear the sirens. The intent of the bill is not to criminalize those people for honest mistakes. The courts will obviously have to deal with that and determine what a reasonable excuse is. It is difficult, at this stage, to define that kind of thing.

I know there were some concerns. I read the transcript that was provided to me this morning. I went through it briefly, and there were some concerns about the sentencing structure of the bill, as

libération conditionnelle, les juges et les procureurs de la Couronne qui seront amenés à être confrontés avec un individu un jour ou l'autre sachent exactement ce que cette personne a fait dans le passé.

Au début de la semaine, nous avons participé à une réunion au ministère du Solliciteur général au cours de laquelle il a été question du document de consultation du ministère de la Justice à propos des enfants victimes. Si vous connaissez bien le document, vous savez que la question est de savoir s'il faut établir des infractions précises en matière de négligence, d'homicide ou de violence à l'égard des enfants, et je crois que le raisonnement est en partie que la plupart de ces infractions sont déjà couvertes par le Code criminel. Toutefois, il est important de bien identifier ce genre de comportement et de dire que battre son enfant, ce n'est pas la même chose que se lancer dans une bagarre dans un bar. Il s'agit ici de quelque chose de très semblable, puisque nous identifions des comportements et des motifs bien particuliers.

Je pense qu'il y a là un message important à l'intention du public qui est d'accord avec l'affirmation que ce genre de comportement n'est pas acceptable et ne peut être toléré. Il est dangereux et il entraîne la perte de vies humaines. Si les policiers poursuivent un fuyard, ou prennent quelqu'un en chasse et cessent de le poursuivre, ils auront désormais un mécanisme pour porter des accusations. Si un chauffard est en excès de vitesse et continue sur sa lancée et que les policiers ne jugent pas bon de continuer à le poursuivre, ils pourront interrompre leur poursuite mais ils disposeront d'un mécanisme pour poursuivre l'individu devant les tribunaux et l'accuser de délit de fuite.

Les individus en question font un choix. Ils évaluent manifestement les coûts qu'il y aurait pour eux à s'arrêter et à affronter les conséquences de leurs actes, qu'ils aient volé une voiture ou commis un excès de vitesse. Ils évaluent les chances qu'ils ont de s'échapper et de semer les policiers. L'un des objectifs de ce projet de loi est de bien leur faire comprendre qu'en cas de fuite, ils subiront des conséquences égales ou plus lourdes que s'ils s'étaient arrêtés. Cela ne dissuadera sans doute pas tout le monde, mais on espère que cette disposition en dissuadera tout de même un certain nombre. On ne pourra jamais empêcher absolument tout le monde prendre la fuite. Qu'il y ait des lois provinciales plus rigoureuses en cas de poursuite policière ou des lois fédérales pour criminaliser l'attitude des délinquants, on ne pourra jamais empêcher que certains individus prennent quand même la fuite.

Je pense que le projet de loi essaie de trouver un équilibre, et je sais qu'il en a été question hier, entre les gens qui prennent délibérément la fuite et ceux qui, pour une raison quelconque, ont une excuse raisonnable, qui ne se sont pas garés parce qu'ils n'avaient pas vu la voiture de police ou entendu les sirènes. Le projet de loi ne vise pas à criminaliser les personnes qui commettent des erreurs de bonne foi. C'est évidemment aux tribunaux qu'il appartiendra de peser les choses et de déterminer quelle excuse sera raisonnable. Il est difficile pour l'instant de préciser ce genre de chose.

Je sais qu'on a exprimé un certain nombre d'inquiétudes. J'ai lu le procès-verbal qui m'a été remis ce matin. Je l'ai parcouru rapidement, et j'ai constaté qu'il y avait certaines préoccupations

well as concerns about the life sentences for individuals who flee and cause death. I would point out, certainly from a practical point of view, that life sentence would be different from a life sentence for first or second degree murder. As you know, those life sentences carry a minimum term of imprisonment without parole. This would be a life sentence comparable to that of manslaughter, where there is no minimum period before parole. Actually, I think the period would probably be seven years.

Senator Cools: I think it is described as life being the maximum, whereas in the other life is the minimum.

Mr. Sullivan: Exactly. It would not be the same as a first-degree or second-degree murder conviction. From a practical point of view, there is a difference between the two sentences. The sentencing structure of the bill sends a strong message to would-be offenders, which is consistent with similar offences in the Criminal Code.

When I was reading through the Senate Debates of February 22, I noted the concern raised by Senator Kinsella about the misuse of the word "court" in clause 3. I commend the senator for noticing that. It slipped by the eyes of many people.

There was also debate yesterday about the "reasonable excuse" and I believe that is an attempt to balance the interests of those who are attempting to flee and those who, for whatever reason, may technically be fleeing, but really do not have the intent or did not mean to.

Once again I thank the members of this committee for allowing me to appear before them. It is always a pleasure. It is a different experience here than it is in the other place, because it is much more stringent in the other place and more partisan. This is much more enjoyable. I hope to be back soon on another bill you have before you, Bill C-247.

I will leave it there and try to answer any questions you may have.

Senator Beaudoin: As I said yesterday, the penalties sound a bit severe, *prima facie*. Yesterday we had a discussion on the comparison of this bill and what is already in the Criminal Code — for example, section 249.(1)(a). The comparison is not too bad.

You have had long experience on this question because you are the Executive Director of the Centre for Victims of Crime, and obviously the question of the sentencing is very important for the victims of crime. I should like to have your point of view on this. There is a possibility of death being caused and of a person being liable to imprisonment for life. It may be all right, yet it is very

au sujet des condamnations prévues dans le projet de loi et à propos des condamnations à perpétuité dans le cas d'un individu qui entraîne la mort d'autrui en prenant la fuite. D'un point de vue pratique, je voudrais cependant souligner que la condamnation à perpétuité dans ce cas ne serait pas comparable à une condamnation à perpétuité pour meurtre au premier ou au second degré. Vous savez que dans ce cas, la condamnation à perpétuité implique une peine minimale d'emprisonnement sans possibilité de libération conditionnelle. Dans le cas présent, il s'agirait d'une condamnation analogue à celle qui est prononcée pour un homicide involontaire, et dans ce cas il n'y a pas de durée minimale avant une éventuelle libération conditionnelle. Je pense en fait que la période serait probablement de sept ans.

Le sénateur Cools: Je crois que le texte précise que la condamnation à perpétuité serait une peine maximale, alors que dans l'autre cas, c'est la peine minimale.

M. Sullivan: Exactement. Ce ne serait pas la même chose que pour une condamnation pour meurtre au premier ou au second degré. Par conséquent, d'un point de vue pratique, les condamnations seraient différentes. La structure de condamnation prévue par le projet de loi adresse un message sévère aux éventuels délinquants, avec des condamnations qui correspondent à celles prévues dans le Code criminel pour des infractions analogues.

En lisant les débats du Sénat du 22 février, j'ai vu que le sénateur Kinsella était préoccupé par l'utilisation erronée du mot «tribunal» à l'article 3. Je félicite le sénateur d'avoir remarqué cela, car beaucoup de personnes ne l'avaient pas remarqué.

Il y a eu aussi une discussion hier au sujet de l'expression «excuse raisonnable» et je crois que ce que l'on veut faire, c'est trouver un juste équilibre entre ceux qui essaient de prendre la fuite et ceux qui, pour une raison quelconque, prennent la fuite techniquement, mais pas vraiment de façon délibérée ou intentionnelle.

Encore une fois, je remercie les membres du comité de m'avoir permis de comparaître. C'est toujours un plaisir. Ce n'est pas la même chose que dans l'autre endroit, parce que là-bas, il y a beaucoup plus de rigidité et d'esprit partisan. C'est beaucoup plus agréable ici. J'espère revenir bientôt parler avec vous d'un autre projet de loi que vous étudiez, le projet de loi C-247.

Je vais m'arrêter là et essayer de répondre à vos questions.

Le sénateur Beaudoin: Comme je le disais hier, les sanctions ont l'air un peu sévère à première vue. Hier, nous avons comparé les dispositions de ce projet de loi et celles qui figurent déjà dans le Code criminel, par exemple à l'alinéa 249.(1)a). Ce n'est pas une mauvaise comparaison.

Vous avez une longue expérience de la question puisque vous êtes directeur exécutif du Centre canadien pour les victimes de crimes, et il est évident que la question des sanctions est très importante pour les victimes de crimes. J'aimerais avoir votre point de vue à ce sujet. Le délit de fuite peut entraîner la mort et le coupable risque d'être condamné à l'emprisonnement à perpétuité.

different from death caused in another way. I should like to know what you think about it by comparison?

Mr. Sullivan: It is one of the most severe penalties that we can impose on someone. There is no doubt about that. Certainly, there is a discretion for the court. I think realistically that we will see very few life sentences for this type of offence. If we see any I will be surprised.

We have a number of Criminal Code offences that carry a maximum of life. We do not see that very often. Manslaughter, murder, and aggravated sexual assault carry life sentences. However, I cannot think of one case, off the top of my head, where you actually get that sentence.

There is the discretion for those cases that clearly cry out for a severe penalty. I will give as an example the case of someone who is fleeing, hits perhaps a number of cars along the way, kills or injures someone, and then, while continuing to flee, kills another one down the road. That is different from someone who flees for a while and then pulls over and stops.

There is discretion for the court to identify those rare and very serious offenders who may warrant the maximum penalty. I think it will be very rare that we will actually see those penalties.

Senator Beaudoin: Of course, there are guidelines for the judge in the use of the expression "without reasonable excuse and in order to evade the peace officer." That is the *mens rea*.

Usually we are worrying more about minimum sentences and a little less about maximum sentences, because what may be against the Charter from time to time is that the minimum is too high. Here, that is not the problem. You still come to the conclusion that the judge has discretion, and in your opinion it is not very often that they would sentence to imprisonment for life. That is your argument?

Mr. Sullivan: That is right.

The Chairman: I would like to follow up on this because of the concern over the phrase "liable to imprisonment." To ensure that everyone on the committee understands, I will read here from the code under term "punishment" generally:

...no punishment is a minimum punishment, unless it is declared to be so in the enactment.

This bill does not declare these punishments to be minimum; therefore the judge does have the discretion to dissent.

Senator Andreychuk: I will pursue that point. If there is discretion to give with such a severe penalty, I question how a judge would exercise that discretion in today's environment. If the judge exercised it on the side of less severity, rather than more, there would probably be a public outcry that the act was not working or the judges were not complying with the intent. I am afraid that within months of its passage people would be urging us to make the act more severe. If we start at the top end, where will

C'est peut-être très bien, mais ce n'est pas la même chose que quand des gens sont tués d'une autre manière. J'aimerais savoir ce que vous en pensez par comparaison?

M. Sullivan: C'est une des sanctions les plus lourdes qu'on puisse imposer. C'est incontestable. Mais il est certain que le tribunal aura une certaine latitude. Soyons réalistes, je pense qu'il sera très rare qu'un tribunal condamne quelqu'un à perpétuité pour ce genre de délit. Je serais étonné que cela arrive.

Il y a dans le Code criminel bon nombre de délits qui peuvent être sanctionnés au maximum par la condamnation à perpétuité, mais c'est quelque chose que l'on voit assez rarement. L'homicide involontaire, le meurtre et l'agression sexuelle grave sont passibles d'une condamnation à perpétuité, mais je suis bien incapable dans l'immédiat de me souvenir d'un seul cas où cette peine ait été effectivement infligée.

Le tribunal aura discrétion pour les cas où il faudra vraiment infliger une peine lourde. Prenons par exemple le cas de quelqu'un qui prend la fuite, qui percute plusieurs automobiles sur la route, qui tue ou blesse quelqu'un, et qui continue à fuir, et tue encore quelqu'un d'autre un peu plus loin. Ce n'est pas la même chose que quand quelqu'un prend la fuite pendant un moment et finit par s'arrêter.

Le tribunal aura la discrétion de requérir la peine maximale dans les cas rares où les délinquants auront commis un délit très grave. Je pense toutefois que de telles condamnations seront très rares.

Le sénateur Beaudoin: Évidemment, il y a des lignes directrices pour le juge qui s'appuiera sur l'expression «sans excuse raisonnable et dans le but de fuir». C'est la *mens rea*.

En général, on se préoccupe plus des sanctions minimales et un peu moins des sanctions maximales, car les contestations en vertu de la Charte ont plutôt tendance à être motivées par l'idée que le minimum est trop élevé. Ici, ce n'est pas le cas. Vous en arrivez toujours à la conclusion que le juge aura discrétion, et vous pensez qu'il sera assez rare qu'un juge condamne quelqu'un à perpétuité. C'est bien ce que vous dites?

M. Sullivan: C'est exact.

La présidente: Je voudrais poursuivre sur ce point en raison du problème suscité par l'expression «passible d'un emprisonnement». Afin que tous les membres du comité comprennent bien, je vais lire un extrait du Code à la rubrique «peine»:

[...] nulle peine n'est une peine minimale, à moins qu'elle ne soit déclarée telle

Le projet de loi ne stipule pas que ces peines sont un minimum; par conséquent, le juge a le loisir de s'en écarter.

Le sénateur Andreychuk: Je vais poursuivre ce point. Si le juge a discrétion pour appliquer une sanction aussi sévère, je me demande comment il pourra vraiment exercer sa discrétion dans le contexte actuel. Si le juge opte pour moins de sévérité plutôt que plus, il y aura probablement un tollé et le public dira que la loi ne marche pas ou que les juges n'en respectent pas l'intention. Je crains qu'au bout de quelques mois seulement après l'adoption de la loi, on nous demande de la rendre plus sévère. Si nous partons

we go? I am concerned that we will be moving that yardstick with every case, when we see the way that the public and politicians are responding.

You are in favour of this proposed bill, because you say that people have a choice: they can choose to try to escape or they can choose not to. In all my years as a judge, and in prosecuting and defending, I found that in many cases it was more a matter of human behaviour than a matter of choice. People do something foolish, and then they do not face up to it. It is just an instinct to get away, to run, and to not face the consequences.

I suppose the bill could work as an education tool, if we put sufficient money into advertising it in order to let people know that "running" or "fleeing" is an offence. However, if it is simply passed, I have the feeling that it will be difficult to separate those people who make an honest mistake from those who do not. Do you have a comment on that?

Mr. Sullivan: I have a comment on both points.

Regarding the first point that you raised, there are certainly a number of offences in the Criminal Code that have maximum sentences. Break and enter has a very high maximum, and manslaughter, which covers a whole range of activity, has a high maximum. We see that men murder their wives and then use the defence of provocation to barter the charge down to manslaughter, and they receive five years. The public is outraged.

The broader debate is whether it is helpful for society and the courts to have the huge range of sentences — you can have six months or life. People hear the life provision and think it will be a high sentence, when in fact it is three, four, or five years. The broader debate is beyond this bill.

I believe that Mr. McTeague wanted to keep this bill in line with the Criminal Code, keep it consistent. We need to have a debate at some point on the issue of people expecting high maximum sentences, and the courts imposing what people perceive as low sentences in comparison to the maximum sentences. It is a debate that is ongoing, and we need to focus on it.

Your other point was about people's choices. This bill is not going to stop the career criminal who has stolen a car and knows it is an offence to flee. He will probably flee anyhow. People who have a couple of drinks and then drive know that if they get into an accident and take off they may be charged with fleeing the scene of an accident, but they will avoid an impaired driving charge. However, if they know that the penalty is equally severe for flight, they might think twice and not flee and not put the public in further jeopardy.

du sommet, où pourrions-nous aller? Je crains qu'on soit amené à déplacer ce repère à chaque affaire, en fonction des réactions du public et des politiciens.

Vous êtes en faveur de ce projet de loi parce que vous dites que les gens ont le choix: ils peuvent soit prendre la fuite, soit s'arrêter. Au cours de toutes mes années d'exercice de la fonction de juge, lorsque j'ai poursuivi ou défendu des individus, j'ai constaté que bien souvent il s'agissait plus d'une question de comportement humain que de choix. Les gens font une bêtise et ne veulent pas en assumer les conséquences. Ils ont simplement une réaction instinctive de fuite pour ne pas être confrontés aux conséquences de leur acte.

Je pense que le projet de loi pourrait être un instrument d'éducation si nous investissons suffisamment d'argent pour lui donner de la publicité de façon à ce que les gens sachent que le fait de «s'enfuir» ou de «prendre la fuite» est une infraction. Mais si nous nous contentons d'adopter ce projet de loi, j'ai l'impression qu'il sera difficile de faire la distinction entre les gens qui commettront une erreur sans malhonnêteté et les autres. Avez-vous un commentaire là-dessus?

M. Sullivan: J'ai un commentaire sur les deux points.

En ce qui concerne votre première remarque, il y a dans le Code criminel un certain nombre d'infractions assorties d'une peine maximale. L'introduction par effraction est passible d'un maximum très élevé, et l'homicide involontaire, qui correspond à tout un éventail d'activités, comporte un maximum élevé. On voit des hommes qui assassinent leur femme et qui invoquent ensuite l'argument de la provocation pour négocier une réduction de leur peine et réussir à se faire condamner à cinq ans seulement pour homicide involontaire. Cela scandalise le public.

Le débat plus généralement est de savoir s'il est utile pour la société et pour les tribunaux d'avoir un énorme éventail de peines, cela peut aller de six mois à la perpétuité. Les gens entendent parler d'une disposition qui prévoit la perpétuité et pensent qu'il y aura une condamnation lourde, alors qu'en fait l'individu n'est condamné qu'à trois, quatre ou cinq ans. Le débat va bien au-delà du projet de loi.

Je crois que M. McTeague a voulu rester dans la ligne du Code criminel avec ce projet de loi. Il faudra à un moment donné que nous discutons du problème des gens qui s'attendent à ce que des peines maximales soient prononcées et des tribunaux qui imposent des peines que la population trouve beaucoup trop légères comparativement aux peines maximales. C'est un débat qui est constamment présent, et sur lequel il faut nous pencher.

Votre deuxième argument concernait le choix des individus. Ce projet de loi ne va pas arrêter le criminel professionnel qui a volé une voiture et sait que c'est une infraction de prendre la fuite. Il va probablement prendre la fuite de toute façon. Les gens qui ont bu quelques verres et prennent le volant savent que s'ils ont un accident et qu'ils prennent la fuite, ils seront peut-être accusés d'avoir quitté les lieux d'un accident, mais ils éviteront de se faire accuser de conduite avec facultés affaiblies. Toutefois, s'ils savent que la sanction sera toute aussi lourde en cas de délit de fuite, peut-être réfléchiront-ils et ne prendront-ils pas la fuite, ce qui leur évitera de mettre en danger la vie d'autres personnes.

You are right that it is not good enough for us simply to pass a law and expect everyone in Canada to know about it. It requires educating people about the penalties. If we expect them to exercise discretion, they need to know the choices.

Senator Andreychuk: You are absolutely right that when career criminals flee they are making a conscious choice. They made a conscience choice to commit robbery and they make a conscious choice to get in the getaway car and flee. Getting away from the police is just one of the choices they make.

However, with people who have had a few drinks and get in a car, it is sort of human conditioning to run away rather than face the situation. Certainly, the majority of young people with whom I have dealt do not make the proper choice and I am concerned about the number of young people that we will capture under this. With youth, it is often a case of grabbing a car, joyriding, and then running. It is often not a conscious choice to flee from the police. I am very concerned about how this will be applied under the Young Offenders Act. I think you will capture more of them under this section.

Mr. Sullivan: What you have described is the reason we have a separate system for young people. They often do not have the same capacity as adults to process the consequences of their actions. They act without thinking. In the death of the three-year-old boy that I mentioned, part of the fun for those people, in addition to stealing the car, was racing down the highway. In that case, the police had called the chase off long before the accident.

You are right that young people will probably not be deterred by this bill. It is also important, however, for us to identify their behaviour and ensure that they are accountable for it. There are different sentencing structures in the Criminal Code that take into account their age and their ability to process information.

It is, however, important for us to say that it is against the law to run from the police and that there are specific consequences for doing so. If a youth takes a parent's car without permission, that is a hybrid offence. The sentencing judge will consider that and deal with it in the way the courts deal with most young offenders who do stupid things. There are alternative measures, such as community service.

The Chairman: Given the provincial norms in dealing with young offenders, I have some qualms about that.

Senator Pearson: Generally speaking, I think this law is a good idea. One of the things that I like about it is that, as you mentioned, even if the police decide that it is too dangerous to pursue, the charge can still be laid. That will be very helpful because it may get police to stop adding to the danger of the situation.

When the Criminal Code is amended, does the Young Offenders Act also have to be amended?

Vous avez raison de dire qu'il est tout à fait insuffisant d'adopter une loi et de s'attendre à ce que tout le monde au Canada la connaisse. Il faut éduquer les gens sur les sanctions. Si nous voulons qu'ils fassent un choix, il faut qu'ils sachent en quoi il consiste.

Le sénateur Andreychuk: Vous avez parfaitement raison de dire que quand des criminels professionnels prennent la fuite, ils savent parfaitement ce qu'ils font. Ils ont choisi en toute conscience de commettre un vol à main armée et ils choisissent en toute conscience de prendre la fuite dans une automobile. La fuite devant les policiers n'est qu'un des choix qu'ils font.

Toutefois, dans le cas des personnes qui ont bu quelques verres et qui prennent le volant, c'est plutôt une sorte de conditionnement humain qui les incite à prendre la fuite plutôt qu'à affronter la réalité. Il est certain que la majorité des jeunes auxquels j'ai eu affaire ne faisaient pas le bon choix, et je m'inquiète du nombre de jeunes qui vont tomber sous le coup de cette mesure. Les jeunes pensent souvent qu'ils vont voler une voiture juste pour aller faire une balade et filer ensuite. Bien souvent, ils ne font pas consciemment le choix de fuir la police. J'ai très peur de l'application de ces dispositions dans le cadre de la Loi sur les jeunes contrevenants. Je pense qu'on va en inculper plus avec cet article.

M. Sullivan: Vous venez de nous montrer pourquoi nous avons un régime distinct pour les jeunes. Bien souvent, les jeunes n'ont pas la même aptitude que les adultes à peser les conséquences de leurs actions. Ils agissent sans réfléchir. Dans le cas de ce petit enfant de trois ans qui avait été tué, et dont je vous parlais tout à l'heure, ce qui amusait ces jeunes, en plus de voler une voiture, c'était de faire la course sur la route. Cette fois-là, d'ailleurs, les policiers avaient cessé de les poursuivre bien avant l'accident.

Vous avez raison de dire que ce projet de loi n'aura pas d'effet dissuasif sur les jeunes. Il est cependant important que nous puissions bien cerner leur comportement et veiller à ce qu'ils en assument la responsabilité. Il y a différentes structures de détermination de la peine dans le Code criminel qui permettent de tenir compte de leur âge et de leur capacité à traiter l'information.

Il est cependant important que nous disions bien qu'il est illégal de fuir la police et que ce genre de comportement entraîne des conséquences bien précises. Si un jeune prend l'automobile de ses parents sans leur permission, c'est une infraction mixte. Le juge en tiendra compte et rendra sa décision comme le font les tribunaux à l'égard de la plupart des jeunes qui commettent des bêtises. Il y a d'autres mesures, par exemple le service communautaire.

La présidente: Vu les normes provinciales en ce qui concerne les jeunes contrevenants, j'ai quelques inquiétudes à ce sujet.

Le sénateur Pearson: Dans l'ensemble, je crois que cette loi est une bonne chose. Ce qui me plaît en particulier, c'est, comme vous le disiez, que même si les policiers décident qu'il est trop dangereux de continuer la poursuite, ils pourront quand même porter des accusations. Cela sera très utile car cela pourra inciter les policiers à ne pas aggraver une situation déjà dangereuse.

Si l'on modifie le Code criminel, faut-il aussi modifier la Loi sur les jeunes contrevenants?

Senator Andreychuk: Essentially, it says that the Criminal Code applies, with some exceptions. It would then fall in the body of the Criminal Code and therefore be applied.

Senator Pearson: I see. There is an irony there, in that licences are generally obtained at the age of 16, yet the sentences under this would be imposed only at age 18.

Mr. Sullivan: The YOA has its own sentencing structure. The offence would apply but the sentencing provisions would be different.

Senator Cools: Young offenders are not subject to the Criminal Code unless they are transferred to the adult system. The young offender system is totally separate from the adult system.

The Chairman: I have just been told that young offenders can be charged under the Criminal Code, but that the dispositions are under the young offender provisions.

Senator Beaudoin: If I am not mistaken, there is a system of adaptation for young offenders in that sense.

The Chairman: There is a predisposition report required by the court.

Senator Beaudoin: Is it your argument that we see this kind of offence committed more often by young people than by adults?

Senator Andreychuk: We see it in three categories. We see it in serious criminals who are into robberies, getaways, and such things. We also see it in the people in the broader stream of Canadian society who drink and drive and, if stopped for an offence, flee. Then there are young offenders who are in both of those categories. Although they may not be serious criminals, they are engaging in criminal activity. They may be the joyriders who take a parent's car without permission. They panic when they see a policeman and they flee. I have found that young kids often do not consciously make choices.

Senator Pearson: Of the people who do this, it would be interesting to know what percentage falls into each category.

Mr. Sullivan: I can make some inquiries about that. As a point of interest, of the three cases I mentioned, I know that at least two were young offenders and I believe that the third was a young offender who was transferred to adult court.

Senator Fraser: I wish to make an observation following on Senator Andreychuk's remarks about the need for education.

I do not know whether it is within the ambit of this committee to undertake to write to provincial governments, if we pass the bill, to request that this be made part of standard driver education. In driver education, young people now study a book, which I believe is a standard book across the country. They learn it by heart because they are given a computerized test on it and if they

Le sénateur Andreychuk: Dans l'ensemble, on dit que c'est le Code criminel qui s'applique, à quelques exceptions près. Les infractions tomberaient donc sous le coup du Code criminel.

Le sénateur Pearson: Je vois. Il y a quelque chose de paradoxal ici, puisqu'on obtient généralement le permis à 16 ans mais que les peines prévues ici ne seraient imposées qu'à des personnes de plus de 18 ans.

M. Sullivan: La Loi sur les jeunes contrevenants a sa propre structure de détermination de la peine. L'infraction s'appliquerait mais les dispositions de condamnation seraient différentes.

Le sénateur Cools: Les jeunes contrevenants ne tombent pas sous le coup du Code criminel sauf s'ils sont transférés dans le système pour adultes. Le système pour jeunes contrevenants est totalement distinct du système pour adultes.

La présidente: On vient de me dire que de jeunes contrevenants pourraient être accusés en vertu du Code criminel, mais que les décisions suivraient les dispositions de la Loi sur les jeunes contrevenants.

Le sénateur Beaudoin: Si je ne me trompe, il y a un régime d'adaptation pour les jeunes contrevenants à cet égard.

La présidente: Le tribunal doit obtenir un rapport pré-décisionnel.

Le sénateur Beaudoin: Vous estimez que ce genre d'infraction est plus fréquent chez les jeunes que chez les adultes?

Le sénateur Andreychuk: Nous le constatons chez trois catégories de personnes. Nous constatons ce comportement chez des criminels dangereux qui font des vols à main armée, qui s'évadent, et cetera. Nous le constatons chez des individus qui font partie du grand public canadien, qui boivent et prennent le volant, et qui prennent la fuite s'ils se font interpellés parce qu'ils ont commis une infraction. Et puis il y a les jeunes contrevenants qui appartiennent à ces deux catégories. Ce ne sont pas nécessairement des canailles, mais ils commettent des actes criminels. Il peut s'agir tout simplement de prendre la voiture des parents sans leur permission pour aller faire une virée. Ils s'affolent quand ils voient la police et ils prennent la fuite. J'ai constaté que bien souvent les jeunes ne faisaient pas un choix délibéré.

Le sénateur Pearson: Il serait intéressant de connaître le pourcentage correspondant à chacune de ces catégories.

M. Sullivan: Je peux me renseigner à ce sujet. À titre de renseignement, dans les trois cas que j'ai mentionnés, je sais qu'il y en avait au moins deux où il s'agissait de jeunes contrevenants, et je crois que dans le troisième cas, il s'agissait d'un jeune contrevenant qui a été transféré à un tribunal pour adultes.

Le sénateur Fraser: J'aimerais faire une remarque pour poursuivre sur ce qu'a dit le sénateur Andreychuk à propos du besoin d'éduquer les gens.

Je ne sais pas s'il est de notre ressort d'écrire aux gouvernements provinciaux, si nous adoptons le projet de loi, pour leur demander d'inclure cela dans le programme normal de cours pour le permis de conduire. La préparation théorique au permis de conduire consiste actuellement à étudier un livre qui est, je crois, le même partout dans le pays. Les jeunes l'apprennent par cœur

have memorized it they can ace the test. That has some effect. I take the point that young people can panic, but if they know the rules there is a greater chance that they will keep their heads and follow the rules.

The Chairman: That is a very good suggestion. I am not sure whether it is within the ambit of this committee, but we will investigate.

Mr. Sullivan: That is an excellent point. Perhaps our organization could undertake to pursue that as well.

The Canadian Automobile Association testified in the committee of the other place. That organization could also help in the education of the public.

Senator Beaudoin: In this country, the Criminal Code is administered by the provinces. They are very involved in the Criminal Code.

Senator Joyal: Mr. Sullivan, does your organization have any idea of the numbers of victims who have been the result of an accident provoked by the kind of driving that we are trying to eradicate in this proposed legislation?

Mr. Sullivan: As far as statistics go, we do not. Perhaps the department does. I can tell you that we have dealt with a number of families who have lost relatives from this type of behaviour, but there have not been great numbers who have come to our group for assistance. We also deal with the planning of the police memorial, and very often police officers are the victims in these accidents.

With respect to the number of people who lose their lives or who are injured, I do not know. I can tell you, from the people I have met, that the emotional toll is incredible. I can undertake to try to find some numbers for you.

Senator Joyal: We all understand the importance of one life and one person's bodily integrity. We all definitely agree with that. The element I am trying to seize in this bill is how wide the situation is. In other words, is bike-riding something that has increased exponentially in the last 10 years and we are now faced with a situation that is much more important socially than it was 30 years ago? And has that had any material effect on the number of injuries and incidents of the nature we are trying to address in this bill?

In the context of this bill, saving one life may justify an amendment to the Criminal Code to protect people. We all agree with that. On the other hand, we must put that into the social or societal context that we are trying to understand here. It seems to me to be an important element to take into account when we legislate, and of course your association might be well positioned to help us understand that. That is why I am asking you those questions.

parce qu'ils doivent passer une épreuve informatisée et que s'ils ont mémorisé tout le manuel, ils ont une note excellente à cette épreuve. Cela sert à quelque chose. Je comprends bien que les jeunes puissent s'affoler, mais s'ils connaissent les règles ils auront peut-être plus tendance à garder leur sang-froid et à respecter les règles.

La présidente: C'est une excellente suggestion. Je ne suis pas sûre que cela relève de notre compétence, mais nous nous renseignerons.

M. Sullivan: C'est une excellente remarque. Peut-être notre organisation pourrait-elle creuser aussi cette possibilité.

L'Association canadienne des automobilistes a témoigné au comité de l'autre endroit. Cette organisation pourrait elle aussi participer à l'éducation du public.

Le sénateur Beaudoin: Au Canada, le Code criminel est administré par les provinces. Elles s'occupent beaucoup du Code criminel.

Le sénateur Joyal: Monsieur Sullivan, votre organisation a-t-elle une idée du nombre de victimes d'accidents provoqués par le genre de comportement routier que nous essayons d'enrayer avec ce projet de loi?

M. Sullivan: Nous n'avons pas de statistiques. Peut-être le ministère en a-t-il. Je peux vous dire que nous nous sommes occupés d'un certain nombre de familles qui avaient été endeuillées à cause de ce genre d'agissement, mais il n'y en a pas eu beaucoup à venir nous demander notre aide. Nous nous occupons aussi de la préparation du mémorial de la police, car très souvent ce sont des policiers qui sont les victimes de ces accidents.

Pour ce qui est du nombre de personnes qui sont tuées ou blessées, je ne sais pas. Mais je peux vous dire que, chez les personnes que j'ai rencontrées, le bilan affectif est terrible. Je peux essayer de vous obtenir des chiffres.

Le sénateur Joyal: Nous sommes tous conscients de l'importance de la vie humaine et de l'intégrité physique des individus. Nous sommes tous absolument d'accord là-dessus. Ce que j'essaie de cerner dans ce projet de loi, c'est l'ampleur du problème. Autrement dit, est-ce que le nombre de motards a progressé de manière exponentielle depuis 10 ans, et est-ce que nous avons maintenant une situation beaucoup plus préoccupante sur le plan social qu'il y a 30 ans? Et est-ce que cela s'est traduit par une progression concrète du nombre de blessures et d'incidents dans les circonstances auxquelles nous essayons de remédier avec ce projet de loi?

Du point de vue de ce projet de loi, le fait de sauver ne serait-ce qu'une vie pourrait justifier une modification du Code criminel. Nous sommes tous d'accord là-dessus. D'un autre côté, il faut replacer cela dans le contexte de la société que nous essayons de comprendre ici. Je crois que c'est un élément important à prendre en compte lorsque nous légiférons, et votre association est évidemment bien placée pour nous aider à comprendre cela. C'est pour cela que je vous pose ces questions.

Mr. Sullivan: I am not sure where the statistic came from, but your colleague Senator Ghitter said that in the past five years, in Canada, 305 people have been injured in flight situations. That is just a rough number, but I will certainly undertake to try to find more exact statistics for the committee.

The Chairman: When you get that information to us we will circulate it to senators on the committee.

Senator Andreychuk: If the statistics are available and can be broken down, I should like to know how many were police officers and how many were innocent bystanders, if that is possible.

Mr. Sullivan: I shall try.

Senator Cools: The bill seems to be directly focused on motor vehicles. That is extremely important. I am informed that in a city like Ottawa, there are 50 motor vehicles stolen per day.

Senator Andreychuk: The figures for Regina are the highest.

Senator Cools: Apparently it is such an enormous number that the police do not even go out any more. When a person phones to say, "My car has been stolen," the police take the report over the telephone.

If it is 50 thefts of motor vehicles a day in Ottawa alone, and I have no idea of the figures for Toronto or Montreal, we are talking about a huge number of stolen cars. According to my rough arithmetic, there must be many criminal offences out there around the question of the abuse or the misuse of cars, and so on.

Do you know the number of people who have been injured in these kinds of situations? For example, of these 305 that you know of who have been injured in the past five years, how many would have been in incidents where the motor vehicle was not only fleeing the situation, but might have been stolen? Do you have any knowledge of that, and could you relate that to the whole question of the enormity of crime around the use of motor vehicles?

Mr. Sullivan: I do not have any numbers. The number that I referred to I got from Hansard. However, I will undertake to obtain some statistics. My guess would be that the majority of people who choose to flee are doing so because they have already done something illegal, and stolen vehicles would be one of the most common situations. We have talked about young offenders; probably a lot of the vehicles stolen are stolen by kids out for a joyride. I would assume that a large percentage of the pursuit-type situations are a result of stolen cars.

The Chairman: Senator Cools, I will alert the officials who come before us to ensure that they come here with answers to these questions.

Senator Cools: Perhaps we could have a witness appear before us from one of the various police forces.

The Chairman: We are working on that right now.

M. Sullivan: Je ne sais pas exactement d'où vient cette statistique, mais votre collègue le sénateur Ghitter a dit qu'au cours des cinq dernières années, 305 personnes avaient été blessées à l'occasion de fuites au Canada. Ce n'est qu'un nombre approximatif, mais je vais essayer de vous obtenir des statistiques plus précises.

La présidente: Quand vous nous transmettez cette information, nous la distribuerons aux sénateurs du comité.

Le sénateur Andreychuk: S'il y a des statistiques et qu'on peut les ventiler, j'aimerais savoir combien de ces victimes étaient des policiers et combien étaient des innocents qui se trouvaient là par hasard, si c'est possible.

M. Sullivan: Je vais essayer.

Le sénateur Cools: Le projet de loi semble directement axé sur les véhicules motorisés. C'est extrêmement important. J'ai appris que dans une ville comme Ottawa, on volait 50 véhicules par jour.

Le sénateur Andreychuk: C'est à Regina que les chiffres sont les plus élevés.

Le sénateur Cools: Apparemment, c'est un chiffre tellement énorme que les policiers ne se déplacent même plus. Quand quelqu'un téléphone en disant: «On m'a volé mon auto», les policiers se contentent de prendre la déposition au téléphone.

Si ce sont 50 véhicules qui sont volés chaque jour à Ottawa, et je n'ai aucune idée des chiffres pour Toronto ou Montréal, c'est vraiment un nombre époustoufflant de vols. D'après mes calculs approximatifs, il doit y avoir une quantité colossale d'infractions criminelles liées à l'utilisation illégale ou au vol d'automobiles, et cetera.

Savez-vous combien de personnes ont été blessées dans ce genre de situations? Par exemple, sur ces 305 personnes blessées au cours des cinq dernières années, dont vous nous avez parlé, combien ont été victimes d'incidents où le véhicule était non seulement en fuite, mais avait aussi été volé? Le savez-vous, et pouvez-vous nous dire ce que cela représente dans l'ensemble de la criminalité liée à l'utilisation de véhicules motorisés?

M. Sullivan: Je n'ai pas de chiffres. C'est dans le hansom que j'ai trouvé le nombre que je vous ai mentionné. Je vais néanmoins essayer d'obtenir des statistiques. J'imagine que la majorité des gens qui prennent la fuite le font parce qu'ils ont déjà commis quelque chose d'illégal, le vol de voiture étant l'un des cas les plus fréquents. Nous avons parlé des jeunes contrevenants; je pense qu'une grande partie des véhicules volés sont volés par des jeunes qui veulent simplement aller faire une balade. Je pense que dans un grand nombre des poursuites, le véhicule est volé.

La présidente: Sénateur Cools, je dirai aux hauts fonctionnaires qui vont comparaître devant notre comité de se munir des réponses à ces questions.

Le sénateur Cools: Peut-être devrions-nous convoquer des représentants des divers corps policiers.

La présidente: Nous sommes en train de nous en occuper.

Senator Cools: When they come, just let them know that we are especially interested in that question, because I am told that crime involving motor vehicles is quite significant.

Senator Moore: This is more by way of a comment than a question. It is pursuant to what Senator Joyal was asking Mr. Sullivan.

As a sponsor of this bill, I met with Dan McTeague a couple of times and went over the situation and asked him the same question about the number of incidents involving death or injuries. Because there is no offence for this on the books, there are no court records to go to in order to determine the number. However, numbers have been kept by the Canadian Police Association. Mr. McTeague advised me, and that is the source for the numbers over the past five years as provided by Senator Ghitter in his comments in the Senate. The association records that 40 policemen have been killed in the past five years and 305 persons have been injured in flight situations. Whether they were flights involving crime or just a vehicle, I do not know, but those are the numbers and that is the source of those numbers.

The Chairman: We will endeavour to get answers to the questions that have come up today. Hopefully, we will also hear again from Mr. Sullivan.

If there are no further questions, I thank you very much for coming before us today and presenting the point of view of the victims.

The committee adjourned.

Le sénateur Cools: Quand ils viendront, dites-leur que nous nous intéressons tout particulièrement à cette question, car d'après ce que l'on me dit, la criminalité liée aux véhicules est très importante.

Le sénateur Moore: Je n'ai pas une question, mais plutôt un commentaire. C'est à propos de la question que le sénateur Joyal posait à M. Sullivan.

En tant que parrain de ce projet de loi, j'ai rencontré plusieurs fois Dan McTeague pour examiner la situation et je lui ai posé la même question à propos du nombre d'incidents entraînant la mort ou des blessures. Comme cela n'est pas répertorié comme infraction, il n'est pas possible de déterminer ce nombre en examinant les dossiers des tribunaux. Toutefois, M. McTeague m'a dit que l'Association canadienne des policiers et policières avait tenu une comptabilité de ces incidents, et c'est de là que viennent les chiffres pour les cinq dernières années fournis au Sénat par le sénateur Ghitter. D'après cette association, 40 policiers ont été tués au cours des cinq dernières années et 305 personnes ont été blessées à l'occasion de fuites. Je ne sais pas s'il s'agissait de cas de fuite associée à des activités criminelles ou simplement de fuite au volant d'un véhicule, mais ce sont les chiffres que nous avons et c'est là la source de ces chiffres.

La présidente: Nous essaierons d'obtenir des réponses aux questions qui ont été soulevées aujourd'hui. J'espère aussi que nous aurons de nouveau l'occasion de revoir M. Sullivan.

S'il n'y a pas d'autres questions, je vous remercie d'être venu nous rencontrer aujourd'hui pour nous présenter le point de vue des victimes.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Wednesday, February 23, 2000

From the House of Commons:

Dan McTeague, M.P., sponsor of the bill.

Thursday, February 24, 2000

From the Canadian Resource Centre for Victims of Crime:

Steve Sullivan, Executive Director.

Le mercredi 23 février 2000

De la Chambre des communes:

Dan McTeague, député, parrain du projet de loi.

Le jeudi 24 février 2000

Du Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes:

Steve Sullivan, directeur exécutif.

1
C24
L32

Copyright
Publications



Second Session
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

Deuxième session de la
trente-sixième législature, 1999-2000

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, March 1, 2000
Thursday, March 2, 2000

Le mercredi 1^{er} mars 2000
Le jeudi 2 mars 2000

Issue No. 10

Fascicule n° 10

Third and fourth (final) meetings on:

Bill C-202, An Act to amend
the Criminal Code (flight)

**Troisième et quatrième (dernière)
concernant:**

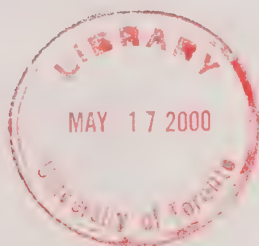
Le projet de loi C-202, Loi modifiant la
Loi sur le Code criminel (fuite)

INCLUDING:
THE FOURTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-202)

Y COMPRIS:
LE QUATRIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(le projet de loi C-202)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérald-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Kelleher, P.C.
* Boudreau, P.C.	* Lynch-Staunton
(or Hays)	(or Kinsella)
Buchanan, P.C.	Moore
Cools	Nolin
Fraser	Pearson
Ghitter	Poy
Joyal, P.C.	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérald-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Kelleher, c.p.
* Boudreau, c.p.	* Lynch-Staunton
(ou Hays)	(ou Kinsella)
Buchanan, c.p.	Moore
Cools	Nolin
Fraser	Pearson
Ghitter	Poy
Joyal, c.p.	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, March 1, 2000

(12)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3:53 p.m. in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, P.C., Cools, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Moore, Pearson, and Poy (10).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Nancy Holmes and Marilyn Pilon, Research Officers.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Canadian Police Association:

David Griffin, Executive Officer.

From the Fédération des policiers et policières municipaux du Québec:

Yves Prud'homme, President;

Christine Beaulieu, Coordinator of Communications.

From the Department of Justice:

Hal Pruden, Legal Counsel, Criminal Law Policy Section;

Donald K. Piragoff, General Counsel, Criminal Law Policy Section.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 22, 2000, the committee continued its examination of Bill C-202, An Act to amend the Criminal Code (flight). (*See proceedings of the committee, Issue No. 9, dated February 23, 2000, for full text of Order of Reference.*)

Messrs Griffin and Prud'homme made presentations and answered questions.

Messrs Pruden and Piragoff answered questions.

At 5:46 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, March 2, 2000

(13)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:56 a.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

PROCÈS-VERBAUXOTTAWA, le mercredi 1^{er} mars 2000

(12)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 53, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, c.p., Cools, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Moore, Pearson et Poy (10).

Également présentes: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Marilyn Pilon, attachées de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De l'Association canadienne des policiers et policières:

David Griffin, agent exécutif.

De la Fédération des policiers et policières municipaux du Québec:

Yves Prud'homme, président;

Christine Beaulieu, coordonnatrice des communications.

Du ministère de la Justice:

Hal Pruden, conseiller juridique, Section de la politique en matière de droit pénal;

Donald K. Piragoff, conseiller juridique général, Section de la politique en matière de droit pénal.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 22 février 2000, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-202, Loi modifiant le Code criminel (fuite). (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 9 des délibérations du comité, daté du 23 février 2000.*)

MM. Griffin et Prud'homme font une déclaration et répondent aux questions.

MM. Pruden et Piragoff répondent aux questions.

À 17 h 46, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 2 mars 2000

(13)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 56, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, P.C., Cools, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Moore, Nolin, Pearson, and Poy (11).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Nancy Holmes and Marilyn Pilon, Research Officers.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

At 10:57 a.m., the committee proceeded *in camera* to consider future business.

It was agreed that Senate staff be permitted to remain in the room during the *in camera* proceedings.

It was agreed that committee staff develop terms of reference for a possible future study on sentencing in Canada.

At 11:15 a.m., the committee resumed in public.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 22, 2000, the committee continued its examination of Bill C-202, An Act to amend the Criminal Code (flight). (See *proceedings of the committee, Issue No. 9, dated February 23, 2000, for full text of Order of Reference.*)

It was moved by the Honourable Senataor Beaudoin — That the committee do now proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-202.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Moore — That the committee approve all clauses of Bill C-202, An Act to amend the Criminal Code (flight), and that the Chair be authorized to report the bill without amendment, but noting the parchment error discussed at the meeting of February 23, 2000.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted on division.

The committee proceeded to consider the following draft budget:

Professional and Other Services	\$ 15,600
Transportation and Communications	11,050
Other Expenditures	<u>2,500</u>
TOTAL	\$ 29,150

After debate, it was agreed that the draft budget be approved for submission to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

At 11:37 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, c.p., Cools, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Moore, Nolin, Pearson et Poy (11).

Également présentes: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Marilyn Pilon, attachées de recherche.

Aussi présents: Les sténographes du Sénat.

À 10 h 57, le comité se réunit à huis clos pour examiner ses travaux à venir.

Il est convenu d'autoriser le personnel du Sénat à assister aux délibérations tenues à huis clos.

Il est convenu que le personnel du comité formulera le cadre de référence d'une éventuelle étude sur la détermination de la peine au Canada.

À 11 h 15, la séance publique reprend.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 22 février 2000, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-202, Loi modifiant le Code criminel (fuite). (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 9 des délibérations du comité, daté du 23 février 2000.*)

L'honorable sénateur Beaudoin propose — Que le comité procède à l'examen article par article du projet de loi C-202.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Moore propose — Que le comité approuve intégralement le projet de loi C-202, Loi modifiant le Code criminel (fuite), et que la présidence soit autorisée à faire rapport du projet de loi non modifié mais en signalant une erreur typographique relevée dans la version anglaise du document, dont il a été discuté à la réunion du 23 février 2000.

Après discussion la question, étant mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité poursuit avec l'examen de l'avant-projet du budget:

Services professionnels et autres	15 600 \$
Transport et communications	11 050
Autres dépenses	<u>2 500</u>
TOTAL	29 150 \$

Après discussion, il est convenu que l'avant-projet du budget est approuvé aux fins de présentation au comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

À 11 h 37, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Till Heyde

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, March 2, 2000

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

FOURTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-202, An Act to amend the Criminal Code (flight), has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, February 22, 2000, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Your Committee notes that it instructed the Law Clerk and Parliamentary Counsel to correct a printing error in the parchment by replacing, at line 43 on page 2 of the English version of the Bill, the word "court" with the word "count."

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 2 mars 2000

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-202, Loi modifiant le Code criminel (fuite), a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 22 février 2000, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Votre Comité fait remarquer qu'il a demandé au Légiste et conseiller parlementaire de corriger une erreur typographique dans le parchemin, en remplaçant, à la ligne 43 de la page 2 de la version anglaise du projet de loi, le mot «court» par le mot «count».

Respectueusement soumis,

La présidente,

LORNA MILNE

Chair

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, March 1, 2000

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-202, to amend the Criminal Code (flight), met this day at 3:53 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: We have before us this afternoon representatives of the Canadian Police Association, as well as representatives of the Fédération des policiers et policières du Québec. We have received your printed briefs and also the letters that Mr. Prud'homme forwarded to us from cities throughout the province of Quebec in support of Bill C-202. We have letters from Sherbrooke, Trois-Rivières-Ouest, Shawinigan-Sud, Shawinigan, Bromont, Baie-Comeau, Trois-Rivières, Cap-de-la-Madeleine, Saint-Hyacinthe, and the Municipality of Pointe-du-Lac.

I should point out that we have with us in the audience, but not as a witness today, the sister of Richard McDonald, a police officer from Sudbury who was recently killed in a police chase.

Mr. David Griffin, Executive Officer, Canadian Police Association: Today I will open with a few remarks and then Mr. Prud'homme will speak. Following that we would welcome the opportunity to discuss any questions that the committee may have. We have reviewed the transcripts from previous meetings and are equipped to address some of the issues raised in previous meetings. We hope that we can provide any assistance required by the committee in reviewing this bill.

We have provided a brief from the Canadian Police Association and I must apologize. We have just realized that we have an incorrect version of the bill at tab 1. However, you will find at the other tabs some information that we think may be of assistance to the committee in understanding some of the issues regarding police pursuits and the practices in other jurisdictions in Canada.

The Chairman: We have copies of the correct bill.

Mr. Griffin: Yes, I understand. The Canadian Police Association represents front-line police officers from across Canada. In addition, we have membership from all 10 provinces, the RCMP, the CN Railway Police and Canadian Pacific Railway Police. We welcome the opportunity to appear before the committee in support of Bill C-202. We believe that we can make an important contribution to your discussions concerning this issue and other issues of justice reform by bringing forward the views and concerns of front-line police officers. As professionals who dedicate their lives to community safety and reduction of crime, our members are acutely aware of risks presented to the public and police when an operator of a motor vehicle seeks to avoid apprehension by failing to stop for a police officer.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 1^{er} mars 2000

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles à qui a été renvoyé le projet de loi C-202 modifiant le Code criminel (fuite), se réunit ce jour, à 15 h 53, pour étudier le document.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Nous entendrons cet après-midi des représentants de l'Association canadienne des policiers et policières, ainsi que des représentants de la Fédération des policiers et policières du Québec. Nous avons reçu vos mémoires imprimés, ainsi que les lettres que M. Prud'homme nous a fait parvenir de différentes villes de la province du Québec, en appui au projet de loi C-202. Nous avons des lettres de Sherbrooke, Trois-Rivières-Ouest, Shawinigan-Sud, Shawinigan, Bromont, Baie-Comeau, Trois-Rivières, Cap-de-la-Madeleine, Saint-Hyacinthe et de la municipalité de Pointe-du-Lac.

Je dois signaler que nous avons parmi nous, à titre d'observateur plutôt que de témoin, la soeur de Richard McDonald, l'agent de police de Sudbury qui est mort récemment au cours d'une poursuite.

M. David Griffin, agent exécutif, Association canadienne des policiers et policières: Aujourd'hui, je vais commencer par présenter quelques remarques avant de céder la parole à M. Prud'homme. Ensuite, nous serons à votre disposition pour répondre aux questions des membres du comité. Nous avons lu les transcriptions des séances précédentes et nous sommes donc prêts à traiter de certaines questions soulevées au cours de réunions précédentes. Nous espérons être d'une certaine utilité au comité dans l'examen de ce projet de loi.

Je dois vous prier de nous excuser au sujet du mémoire que nous avons présenté au nom de l'Association canadienne des policiers et policières. Nous venons tout juste de réaliser que la version du projet de loi que nous avons insérée à l'onglet 1 n'est pas la bonne. Cependant, vous trouverez dans les autres annexes des informations qui, à notre avis, seront utiles au comité pour comprendre certaines questions concernant les poursuites et les méthodes appliquées dans d'autres régions du Canada.

La présidente: Nous avons des exemplaires de la dernière version du projet de loi.

M. Griffin: Oui, bien sûr. L'Association canadienne des policiers et policières représente le personnel policier de première ligne de toutes les régions du Canada. En plus de compter des associations membres représentant les dix provinces canadiennes, nous regroupons les représentants de la GRC, ainsi que des services policiers des chemins de fer CN et CP. Nous sommes heureux d'avoir l'occasion de comparaître devant le comité pour témoigner en faveur du projet de loi C-202. Nous pensons pouvoir être utiles à vos travaux sur cette question ainsi que sur les autres questions concernant la réforme de la justice en présentant les points de vue et les préoccupations des policiers et policières de première ligne. À titre de professionnels qui consacrent leur vie à assurer la sécurité de leur communauté et à réduire la criminalité,

We take pursuit situations very seriously. The July 1999 death of our colleague, Sudbury Regional Police Sergeant Richard McDonald, is a poignant reminder of the human costs of such reckless and irreversible behaviour and reinforces the need to impose greater consequences for drivers who choose to place the lives of themselves and others at risk by fleeing a police officer.

Constable Richard Sonnenberg of Calgary died under similar circumstances in 1993 and Constable Dominique Courchesne of Joliette, Quebec died under similar circumstances in 1998. They are not the only police officers to have been killed during police pursuits but just the most recent examples.

As indicated by the Chair, Rick's sister, Marlene Viau, is here with us today to convey her family's support for this bill. Marlene, Rick's wife Corinne Fewster-McDonald, and the McDonald family hope that we can learn from this tragedy, and they are working with police officers, members of Parliament and like-minded citizens to examine ways to avoid future tragedies.

Marlene wants to give her brother a voice. As the president of the Sudbury Regional Police Association, Rick travelled to Ottawa eight months before his death to lobby government concerning this very bill. Rick believed that this bill could save lives. Marlene is here today to carry Rick's torch.

However, it is not just police officers who are placed at risk in pursuit situations. According to a recent report by the Ontario Ministry of the Solicitor General and Correctional Services, more than one quarter of pursuits result in damage, injury or fatality. Nearly half of all pursuits, approximately 43 per cent, result in one or more incidents of damage, injury or fatality. Approximately 9 per cent of pursuits result in injury to occupants of a pursued vehicle, 5 per cent result in injury to a police officer, 1.5 per cent result in injury to third parties and, fortunately, less than one half of 1 per cent result in death. Those statistics relate to real human costs. Thirty-three people were killed in Ontario from 1991 to 1997, and 2,415 were injured. That is just in Ontario.

Among other things, police officers are required in law to investigate crime, enforce rules of the road, apprehend offenders, and cause charges to be laid and presented to the Crown for prosecution. In the course of those duties, police officers are expected to stop motorists for a variety of reasons, including traffic violations and criminal code offences. Persons who have committed a criminal offence, such as robbery, break and enter,

nos membres sont vivement conscients des risques courus par le public et la police lorsque le conducteur d'un véhicule à moteur tente d'échapper à l'appréhension en refusant de s'arrêter sur l'ordre d'un policier ou d'une policière.

Nous prenons les poursuites très au sérieux. La mort de notre collègue, le sergent Richard McDonald des services policiers régionaux de Sudbury, survenu en juillet 1999, constitue un douloureux rappel du coût en vies humaines qu'entraîne un comportement aussi téméraire et irréversible, et accentue le besoin d'imposer de lourdes sanctions aux conducteurs qui choisissent de mettre en péril leur propre vie et la vie d'autrui en tentant d'échapper à la police.

L'agent Richard Sonnenberg de Calgary et l'agent Dominique Courchesne de Joliette, sont morts tous deux dans des circonstances analogues, le premier en 1993 et le second en 1998. Ils ne sont pas les seuls agents de police à avoir trouvé la mort au cours de poursuites, mais ce sont les cas les plus récents.

Comme l'a mentionné la présidente, la soeur de Rick, Marlene Viau, est parmi nous aujourd'hui afin de manifester l'appui de sa famille à ce projet de loi. Marlene, la femme de Rick Corinne Fewster-McDonald et la famille McDonald espèrent que les événements tragiques qu'elles ont vécus peuvent servir de leçon et oeuvrent en collaboration avec les agents de police, les députés et les citoyens et citoyennes qui partagent leur point de vue, pour examiner les moyens qui nous permettront d'éviter que de telles tragédies se reproduisent.

Marlene veut se faire la porte-parole de son frère. En tant que président de l'Association régionale des policiers et policières de Sudbury, Rick s'était rendu à Ottawa huit mois avant sa mort afin d'intervenir auprès du gouvernement en faveur de ce même projet de loi. Il était convaincu que ce projet de loi pouvait sauver des vies. Marlene est ici aujourd'hui pour reprendre le flambeau de Rick.

Cependant, les agents de police ne sont pas les seuls à courir des risques dans les poursuites. Selon un récent rapport du ministère du Solliciteur général et des Services correctionnels de l'Ontario, plus d'un quart des poursuites routières entraînent des dommages matériels, des blessures ou la mort. Près de la moitié des poursuites, environ 43 p. 100, entraînent à la fois des dommages matériels, des blessures et la mort. Environ 9 p. 100 des poursuites entraînent des blessures aux passagers du véhicule poursuivi, 5 p. 100 entraînent des blessures à un policier, 1,5 p. 100 entraînent des blessures à une tierce partie et, heureusement, moins de 0,5 p. 100 des poursuites entraînent la mort. Ces statistiques donnent une idée des coûts humains réels. Trente-trois personnes ont été tuées en Ontario de 1991 à 1997 au cours d'une poursuite policière, et 2 415 ont été blessées. Ces statistiques concernent uniquement l'Ontario.

Entre autres fonctions prescrites par la loi, il incombe aux policiers et policières d'enquêter sur les actes criminels, d'appliquer le Code de la route, d'appréhender les contrevenants et de faire déposer des accusations dont la Couronne sera saisie en vue d'une poursuite judiciaire. Dans le cadre de ces fonctions, il est entendu que les policiers doivent demander aux automobilistes de s'arrêter pour une foule de raisons, dont les infractions au Code

theft or drug offences, will often use a motor vehicle as their means of transportation or flight from a crime scene. Police officers are trained to exercise caution when stopping any motor vehicles because otherwise routine traffic violations may be a symptom of a much more serious incident.

When the operator of a motor vehicle fails to stop the vehicle when signalled and chooses to flee from the police, the situation presents inordinate risks to the public, the police officer and the occupants of the pursued vehicle. Virtually all Canadian police services and provincial agencies have established policies to govern the factors to be considered by a police officer before initiating or continuing a pursuit. Typical factors to be assessed by a police officer include the following: the seriousness of the offence; the weather and road conditions; the area travelled and the presence of other motorists or pedestrians; the risks to public safety versus the need to apprehend the offender; the apparent age of the driver; and the manner in which the vehicle is being operated. A split-second decision of a police officer in these circumstances will often be the subject of intense scrutiny and can result in disciplinary or criminal consequences.

In 1997, 30 per cent of Ontario pursuits were called off by a police officer or supervisor based upon those criteria. For example, if the driver of the vehicle has been identified and can be apprehended at a later time without presenting a risk to the public, a decision may be made to discontinue that pursuit. Unfortunately, the conduct giving rise to police intervention is not always de-escalated by police discontinuing a pursuit. It is not uncommon for the reckless driving to continue, even after the police have disengaged, with tragic consequences for the offender or innocent third parties.

We submit that policies that bar police pursuits are flawed for this very reason. Having the knowledge that police will not pursue a reckless driver will cause more people to step on the gas pedal as opposed to the brake pedal when police are trying to stop them. We suggest that when offenders perceive that the police are less likely to give chase, the more likely it is that an offender will attempt to avoid apprehension.

Unfortunately, the Criminal Code of Canada does not presently provide sanctions for the operator of a motor vehicle who chooses to engage the police in a pursuit. Current dangerous driving provisions of the Criminal Code do not provide an adequate sanction for such reckless conduct, and criminal records resulting from these convictions do not distinguish the specific nature of this offence. They do not set out in the record for future occurrences that the offender was in fact trying to evade the police.

de la route et les infractions au Code criminel. Les personnes ayant commis une infraction criminelle telle qu'un vol qualifié, un vol avec effraction, un cambriolage ou une infraction en matière de drogue, utilisent souvent un véhicule à moteur comme moyen de transport ou pour fuir les lieux du crime. Grâce à leur formation, les policiers et policières font preuve de prudence lorsqu'il leur faut immobiliser un véhicule à moteur en raison d'une simple infraction au Code de la route, sachant que cette infraction routière peut s'avérer le symptôme d'agissements beaucoup plus graves.

En refusant d'immobiliser son véhicule à moteur lorsque le policier lui indique de le faire, le conducteur qui choisit de fuir crée une situation qui met indûment en péril le public, le policier et les passagers du véhicule poursuivi. Pratiquement tous les services canadiens et organismes provinciaux de police disposent de lignes directrices établies faisant état des facteurs qu'un policier doit prendre en compte avant d'entamer ou de continuer une poursuite. Un policier doit notamment tenir compte: de la gravité de l'infraction; des conditions météorologiques et routières; de la région parcourue et de la présence d'autres automobilistes ou piétons; des risques pour la sécurité du public par comparaison à la nécessité d'appréhender le contrevenant; de l'âge apparent du conducteur; et de la façon dont le véhicule est conduit. La décision que prend le policier en une fraction de seconde dans ces circonstances fera souvent l'objet d'un examen minutieux qui est susceptible d'entraîner des conséquences d'ordre disciplinaire ou criminel.

En 1997, 30 p. 100 des poursuites en Ontario furent interrompues par le policier ou par son supérieur d'après ces critères. Par exemple, si le policier avait identifié le conducteur du véhicule et qu'il pouvait l'appréhender ultérieurement sans mettre le public en péril, il était susceptible d'interrompre la poursuite. Malheureusement, le comportement ayant suscité l'intervention policière ne cesse pas toujours lorsque la police interrompt la poursuite. Il n'est pas rare que le conducteur continue à rouler de manière imprudente après le désistement de la police et que le contrevenant ou des tiers innocents en subissent les conséquences tragiques.

Voilà précisément la raison pour laquelle nous maintenons que les politiques interdisant les poursuites sont erronées. Sachant que la police ne poursuivra pas les conducteurs dangereux, les gens seront davantage portés à tenter d'échapper à l'appréhension en fuyant à haute vitesse. Nous prétendons aussi que si les contrevenants se rendent compte que la police est moins susceptible d'engager la poursuite, ils seront plus enclins à tenter de se soustraire à l'appréhension.

Malheureusement, le Code criminel du Canada ne prévoit présentement aucune sanction visant le conducteur d'un véhicule à moteur qui choisit de faire engager la poursuite par le policier. Les dispositions actuelles du code à l'égard de la conduite dangereuse ne prévoient aucune sanction appropriée pour un tel comportement dangereux et les casiers judiciaires résultant de telles condamnations ne mentionnent pas spécifiquement la nature de l'infraction commise. Ils ne tiennent pas compte, en vue d'infractions ultérieures, du fait que le contrevenant tentait en fait d'échapper à la police.

We submit that the appropriate legislative response is to support the measured response of Canada's police officers by introducing significant consequences for those offenders who attempt to flee police in a motor vehicle. The Canadian Police Association supports the measures proposed under Bill C-202. The introduction of meaningful criminal consequences combined with strategic measures adopted by local police authorities and police services will provide a balanced, measured response to this significant public safety concern.

I will now turn it over to my colleague, Mr. Prud'homme.

[Translation]

Mr. Yves Prud'homme, President, Fédération des policiers et policières du Québec: I would first like to thank the Committee for giving us this opportunity to discuss a bill that the Canadian Association and the Fédération des policiers et policières municipaux have undertaken to defend on behalf of their members.

The Fédération des policiers et des policières municipaux du Québec represents virtually all the men and women who have decided to work to ensure the safety of their fellow citizens, specifically 8,000 police officers, including 4,100 officers in the Montreal Urban Community.

For some time now, the Federation has been under pressure from its members to protest against the current legislation's lax approach to drivers who refuse to obey a police officer when told to stop. We believe that fleeing the police is a criminal act, particularly when you examine the consequences of such acts, which result in a loss of human life and considerable damage to property. Such incidents endanger the safety of both the public and our members. Yet someone who decides to flee the police risks nothing from a criminal standpoint as the situation now stands. I would refer you to our brief with respect to paragraph 249(1) of the Criminal Code which reads as follows:

249(1) Every one commits an offence who operates:

a) a motor vehicle in a manner that is dangerous to the public, having regard to all the circumstances, including the nature, condition and use of the place at which the motor vehicle is being operated and the amount of traffic that at the time is or might reasonably be expected to be at that place;

Clearly, the conditions under which this provision applies are very restrictive in terms of the charge itself. We believe that this provision contains many loopholes. Furthermore, it does not address the pressing need to sanction the totally unacceptable conduct of a driver who may ultimately be responsible for the death of an innocent person with no involvement in the event itself.

Adding such an offence to the Criminal Code would send a clear message to the people living on the fringes of society. We are convinced that passing Bill C-202 would have a deterrent

Nous maintenons que la réaction appropriée des législateurs consiste à appuyer la réaction pondérée des policiers et policières du Canada en introduisant de lourdes sanctions visant les contrevenants qui tentent d'échapper à la police à bord d'un véhicule à moteur. L'Association canadienne des policiers et policières appuie les mesures que propose le projet de loi C-202. L'introduction de lourdes sanctions pénales assorties de mesures stratégiques adoptées par les autorités locales et les services policiers répondront avec équilibre et pondération à cette grave préoccupation en matière de sécurité publique.

Je vais maintenant céder la parole à mon collègue M. Prud'homme.

[Français]

M. Yves Prud'homme, président, Fédération des policiers et policières du Québec: Je tiens à vous remercier de nous permettre de discuter de ce projet de loi que l'Association canadienne et la Fédération canadienne des policiers et des policières municipaux se sont engagés à défendre au nom de leurs membres.

La Fédération des policiers et des policières municipaux du Québec représente la quasi totalité des hommes et des femmes qui ont décidé de travailler à la sécurité de leurs concitoyens, soit plus de 8 000 policiers, comprenant les 4 100 policiers de la Communauté urbaine de Montréal.

Depuis un certain temps, la fédération est sans cesse interpellée par ses membres pour dénoncer le laxisme de la loi à l'égard des conducteurs qui refusent d'obtempérer à un ordre d'un agent de la paix lorsqu'il demande à un conducteur de s'immobiliser. Nous considérons que fuir la police est criminel, surtout lorsque l'on analyse les conséquences, les pertes de vies humaines et les dommages matériels illimités. Non seulement la sécurité des citoyens est compromise mais aussi la sécurité de nos membres. Pour ces raisons, celui qui fuit la police ne risque pas grand-chose sur le plan criminel actuellement. Je vous réfère au résumé que nous vous avons présenté concernant l'article 249.(1) du Code criminel qui se lit comme suit:

249(1) Commet une infraction quiconque conduit, selon le cas:

a) un véhicule à moteur d'une façon dangereuse pour le public, eu égard aux circonstances, y compris la nature et l'état du lieu, l'utilisation qui en est faite ainsi que l'intensité de la circulation à ce moment ou raisonnablement prévisible dans ce lieu;

Comme on peut le voir, les conditions d'application de cette disposition sont très restrictives au niveau de l'accusation en tant que telle. Quant à nous, les échappatoires sont nombreux. Elle ne répond plus aux besoins criants de sanctionner le comportement répréhensible et qui, en bout de ligne, peut occasionner le décès d'un citoyen totalement étranger à l'événement.

L'ajout d'une telle infraction constitue un message clair à ceux et celles qui vivent en marge de notre société. Nous sommes persuadés que l'adoption de ce projet de loi C-202 aura un effet

effect on such individuals, who are flouting our laws and regulations.

It is important to realize that these rules and regulations are essential tools that allow police officers to do their job properly. Where there are gaps, it becomes far more difficult for them to ensure public safety.

The penalties associated with the issuance of driver's licences are certainly not adequate at this time. The Criminal Code and the Highway Traffic Regulations do not come down hard enough on these offenders. We sometimes have the feeling that there is more of a focus on limiting the powers of police officers. But you must understand our position. We believe that not enough is being done to limit the actions of people who commit these criminal acts, and who now have things easy.

In 1998, in the MUC alone, there were 81 high-speed police chases. That figure does not include high-speed chases that were terminated because we were unable to arrest the fleeing drivers. But in the MUC alone, 4,100 police officers were involved in 81 high-speed chases in a large urban community such as the MUC.

[English]

The Chairman: Is it 1991 or 1981?

Mr. Prud'homme: 1981.

The Chairman: In the last year?

Ms Christine Beaulieu, Coordinator of Communications, Fédération des policiers et policières du Québec: 1998.

[Translation]

Mr. Prud'homme: In 1998. The MUC represents 47 per cent of municipal police officers operating in Quebec. You may recall, and Mr. Griffin referred to this, that in Joliette, a police officer by the name of Dominique Courchesne was killed in July of 1998 as he was pulling up a spike strip to end the pursuit. In an unfortunate twist of fate, an SQ patrol car hit him and killed him. And yet the fleeing driver who initiated the pursuit was not charged with anything under the Criminal Code, even though he triggered the entire event. Such is the current Criminal Code.

During the summer, in Trois-Rivières-Ouest, a Mr. Bois fled the scene with a patrol car. He caused the death of two innocent bystanders who weren't in any way involved in the event. He drove onto Highway 40 in the wrong direction. These are all recent events in Quebec. They have resulted in a number of municipalities making representations to the Quebec Union of Municipalities to have them pass resolutions in support of the representations being made by the Fédération des policiers et policières municipaux du Québec and the CPA to the government on Bill C-202.

dissuasif sur ces personnes qui vivent en marge de nos lois et règlements.

Il est important de comprendre que les lois et les règlements sont pour les policiers des moyens, nos outils de travail. Lorsque nous avons certaines absences à certains égards, il est beaucoup plus difficile de veiller à la sécurité de nos concitoyens.

Les sanctions rattachées à l'attribution des permis ne nous apparaissent pas non plus suffisantes au moment où on se parle. Le Code criminel et le Code de la sécurité routière ne condamnent pas suffisamment ces délinquants. Nous avons parfois l'impression que l'on s'attarde plus à limiter les pouvoirs d'intervention des policiers. Il faut nous comprendre. On ne s'attarde pas suffisamment à limiter les actions des auteurs des actes criminels qui ont le beau jeu.

En 1998, seulement sur le territoire de la CUM, nous avons dénombré 81 poursuites à haute vitesse. Cela ne tient pas compte des poursuites à haute vitesse lorsqu'on a mis fin à ces poursuites parce que nous n'avons pas été en mesure de mettre sous arrestation les chauffards. Seulement sur le territoire de la CUM, les 4 100 policiers de la communauté ont eu à faire face à 81 poursuites à haute vitesse dans un centre urbain aussi important.

[Traduction]

La présidente: C'est 1991 ou 1981?

M. Prud'homme: 1981.

La présidente: Au cours de la dernière année?

Mme Christine Beaulieu, coordonnatrice des communications, Fédération des policiers et policières du Québec: 1998.

[Français]

M. Prud'homme: En 1998. Ce territoire de la communauté représente 47 p. 100 des effectifs policiers municipaux au Québec. On se rappellera et M. Griffin en a parlé, à Joliette, le policier Dominique Courchesne a été tué en juillet 1998, alors qu'il s'affairait à retirer un tapis clouté pour mettre un terme à la poursuite. Malheureusement et ironie du sort, c'est une auto-patrouille de la Sûreté du Québec qui l'a happé mortellement. Devant cette situation, l'auteur de la poursuite, celui qui a initié la poursuite n'a eu aucune accusation du Code criminel, malgré qu'il a été l'élément déclencheur de cet événement. Le Code criminel est ainsi fait.

Au cours de l'été, à Trois-Rivières-Ouest, un M. Bois a pris la fuite avec une auto-patrouille. Il a été à la source du décès de deux citoyens qui n'avaient rien à faire avec le fameux événement. Il a pris l'autoroute 40 en sens inverse. Ce sont les récents événements au Québec. Ils ont fait en sorte que plusieurs municipalités ont fait des représentations auprès de l'Union des municipalités du Québec afin que toutes les municipalités adoptent des résolutions pour appuyer les démarches de la Fédération des policiers et policières municipaux du Québec, au même titre que celle de l'ACP, afin que le gouvernement adopte le projet de loi C-202.

The Federation is asking the Senate to amend the Criminal Code along the lines proposed in Bill C-202 in order to make criminal behaviour that currently goes unpunished a criminal offence, so that we can in fact ensure the safety of all Canadians, including our brothers and sisters who are directly involved in these events.

Senator Beaudoin: You say that the existing legislation is not targeted enough. So this bill fills a vacuum.

Mr. Prud'homme: Exactly.

Senator Beaudoin: If someone does not obey a police order and flees, there is nothing you can do because Section 241.(1) is very general. There are far more motor vehicles in use than there are trains, and the time has come to fill that vacuum.

I agree with the principle behind this bill. There were some questions about the sentencing issue, but it seems to me the judge could base his sentence on the specific circumstances. He has a great deal of latitude, so that penalties and sentences are not automatic. I'm thinking of paragraphs (3) and (4), where we find the terms: dangerous driving, bodily harm; dangerous driving, death. It does go up to fourteen years. Based on your experience, is that adequate?

Mr. Prud'homme: I would just like a clarification about your question. Are you asking me to comment on the bill or on the current provisions?

Senator Beaudoin: I would like to know what currently exists, and how this bill would improve things.

Mr. Prud'homme: As far as sentencing is concerned, the Senator is absolutely correct; the judge always has some latitude. Yet by adding the clauses proposed in Bill C-202, you have the added element of access to parole, which we see as an important element. Let's take the example I mentioned earlier in Trois-Rivières-Ouest where the individual fled with the patrol car, driving in the opposite direction, and refused to obey the order of the police officer on site. When he was convicted, because he was found guilty, he was charged with dangerous driving, car theft, and so on. Had Bill C-202 been in place, an additional charge could have been laid against this individual for refusing to obey an order from a peace officer, with the sanctions set out in the bill.

At the present time, when a policeman tries to intercept someone driving a stolen vehicle, that person can be charged with dangerous driving, as provided under Section 249 of the Criminal Code, which is very vague, very broad and includes what we see as a great many loopholes, as well as under the Highway Traffic Act, which provides for the issuance of fines. But none of that appears in an individual's file, so that if we do manage to catch the individual and arrest him, no mention is made of the circumstances under which he or she was arrested. Refusal to obey an order is never recorded in the file of either a repeat offender or any other person arrested under similar circumstances.

La fédération demande au Sénat d'amender le Code criminel dans le sens suggéré par le projet de loi C-202 afin de criminaliser un comportement de nature criminelle qui reste présentement impuni pour nous aider à veiller à la sécurité de tous les Canadiens et Canadiennes, y compris nos confrères et consoeurs qui sont impliqués dans ces événements.

Le sénateur Beaudoin: Vous dites que la législation existante n'est pas assez ciblée. Le projet de loi remplit un vide.

M. Prud'homme: C'est exact.

Le sénateur Beaudoin: Si une personne n'obtempère pas aux ordres de la police et s'enfuit, vous êtes paralysé car cet article 249.(1) est très général. Il y a beaucoup plus de véhicules à moteur aujourd'hui que de trains, le temps est venu de pallier à ce besoin.

Je suis d'accord avec le principe du projet de loi. Par ailleurs, on s'est interrogé sur la question des sentences, mais il me semble que le juge peut baser sa sentence d'après les circonstances. Il a beaucoup de latitude, de sorte que les punitions et les sentences ne sont pas automatiques. Je considère, les alinéas (3) et (4) où l'on retrouve les mots suivants: «conduite dangereuse, lésions corporelles; conduite dangereuse, la mort.» Cela va tout de même jusqu'à 14 ans. Est-ce adéquat selon votre expérience?

M. Prud'homme: J'aimerais vous demander une précision à propos de cette question. Voulez-vous que je commente le projet de loi ou ce qui existe actuellement?

Le sénateur Beaudoin: Je veux savoir ce qui existe actuellement et, en deuxième lieu, en quoi ce projet de loi améliore la situation.

M. Prud'homme: Concernant la sentence, il a tout à fait raison, le juge a toujours une latitude. Sauf qu'en ajoutant les articles du projet de loi C-202, il y a aussi l'élément d'accessibilité aux libérations conditionnelles qui est, quant à nous, un élément important. Prenons l'événement de Trois-Rivières-Ouest où la personne s'est enfuie avec l'auto-patrouille, en sens inverse, et a refusé d'obtempérer aux ordres des policiers sur les lieux. Lorsqu'on l'a condamnée, parce que je crois qu'il a été reconnu coupable, il y avait des accusations de conduite dangereuse dérobée, vol d'auto, et cetera. Si nous avions eu le projet de loi C-202, une accusation supplémentaire aurait pu être portée, soit le fait d'avoir refusé d'obtempérer à un ordre d'un agent de la paix, avec les peines que nous connaissons dans le projet de loi.

Actuellement on peut, lorsqu'un policier tente d'intercepter un conducteur à bord d'une auto volée, accuser l'individu de conduite dangereuse, comme le prescrit l'article 249 du Code criminel, qui est vague, très large et qui comprend, selon nous, beaucoup d'échappatoires, et aussi d'après le Code de la sécurité routière avec l'émission de contraventions. Mais cela n'apparaît jamais dans le dossier de l'individu, si nous arrivons à lui mettre la main au collet et à le mettre sous état d'arrestation, il n'est pas fait mention des circonstances dans lesquelles l'arrestation de cette personne a été effectuée. Le fait d'avoir refusé d'obtempérer n'est pas inscrit au dossier du récidiviste ou de tout citoyen qui se fait arrêter dans ce sens.

We believe that making this a totally separate offence will send a clear message and fill the vacuum that currently exists in Section 249. I should also point out that as far back as we can remember, the maximum fourteen-year sentence has never been given by any judge on a charge of dangerous driving.

Senator Beaudoin: And how many such cases arise every year, for example in Quebec or Ontario?

Mr. Prud'homme: It has been very difficult to get that information, for one simple reason: refusing to obey an order is not a criminal offence. As a result, we don't have any statistics on such occurrences. Furthermore, it is one thing when we actually manage to arrest the fleeing driver, but so many more of them — 30 per cent and up — are able to escape for a variety of reasons.

Police departments follow very strict procedures in this area. Depending on the circumstances, a policeman may have to terminate the police chase, with the result that quite a few such cases — about 30 per cent — are never recorded because the fleeing drivers are never arrested. I represent some 130 police organizations in Quebec, in addition to the MUC, and figures like these are hard to find because to begin with, it is not now considered to be a criminal offence.

I even did some checking with the Sûreté du Québec, and I can tell you that on the very same weekend that the events in Trois-Rivières-Ouest occurred, two other chases took place in Laval involving Sûreté du Québec and Laval police force officers.

We have not even been able to get some figures from the Sûreté du Québec. I believe Mr. Griffin has managed to compile some for the rest of Canada, but for the MUC per se, the figure is 81.

[English]

Mr. Griffin: At tab 5 of our brief, we have provided a copy of the report prepared by the Ontario Ministry of the Solicitor General. In Ontario they did require, and have required for a number of years, that the police forces submit a report dealing with every pursuit. As a result, they have been able to compile statistics since 1991. You will see they have looked at the numbers in a variety of ways; the report talks about the type of incident, the age of the driver, and the type of offences that the drivers were fleeing from. These statistics point to some fairly basic conclusions, which I discussed in my opening remarks.

With respect to sentencing, I should like to emphasize a couple of points. I know some members of the committee have had apprehensions about the level of this life sentence and also the issue of the 14 years. One point is that I think, for this crime, the penalty must be as severe as or perhaps even more severe than what the person is trying to run away from. Take for example the case of someone who strikes a child, leaves the child for dead and then tries to avoid apprehension and takes off. You would expect that there would be a consequence for not stopping and then for

Nous sommes d'avis que le fait d'en faire une infraction totalement distincte lancera un message clair et remplacera ce vide qui existe à l'article 249. Je dois aussi vous préciser que de mémoire d'homme, je ne me rappelle pas avoir vu une sentence maximale de 14 ans imposée par un juge pour conduite dangereuse.

Le sénateur Beaudoin: Il y a combien de cas de ce genre annuellement, par exemple au Québec ou en Ontario?

M. Prud'homme: Il nous a été très difficile de faire ce recensement, et ce pour une raison simple: le fait de refuser d'obtempérer ne constitue pas un acte criminel. Nous n'avons donc pas de statistiques à cet égard. Qui plus est, c'est une chose lorsque nous réussissons à mettre sous arrêt les fuyards, mais combien — 30 p. 100 et plus — nous échappent pour plusieurs raisons.

Il y a des procédures très strictes au sein des organisations policières. Un policier doit mettre un terme, selon les circonstances, à la poursuite policière, donc plusieurs, dans le 30 p. 100, ne sont jamais comptabilisés parce qu'on ne met pas sous arrêt ces personnes. Je représente au Québec quelque 130 organisations policières, en plus de la CUM, et cette statistique est difficile à retrouver parce que, d'abord et avant tout, ce n'est pas un acte criminel.

J'ai même fait des vérifications au niveau de la Sûreté du Québec, et je peux vous dire que la même fin de semaine où les événements de Trois-Rivières-Ouest se sont produits, deux autres poursuites à Laval, impliquant les policiers de la Sûreté du Québec et les policiers et policières de Laval, se sont produites.

Même au niveau de la Sûreté du Québec, on n'a pas été en mesure de mettre la main sur des statistiques. Je pense que M. Griffin a réussi à en compiler pour le reste du Canada, mais nous n'en avons pas plus de 81 sur le territoire de la CUM.

[Traduction]

M. Griffin: À l'onglet 5 de notre mémoire, nous avons inséré un exemplaire du rapport rédigé par le ministre du Solliciteur général de l'Ontario. Cette province exige depuis plusieurs années que les services de police présentent un rapport dans le cas de chaque poursuite. Cela a permis d'établir des statistiques depuis 1991. Vous pourrez constater à la lecture de ce rapport que le ministère ontarien a étudié ces chiffres sous divers angles. Le rapport fait état des différents types d'incidents, de l'âge du conducteur et du type d'infraction que fuit le conducteur. Ces statistiques mènent à certaines conclusions assez fondamentales que j'ai évoquées dans mes remarques préliminaires.

Pour ce qui est des condamnations, j'aimerais souligner quelques points. Je sais que des membres du comité ont manifesté certaines inquiétudes au sujet de la peine d'emprisonnement à perpétuité et également au sujet des 14 ans. À mon avis, la sanction pour cette infraction doit être aussi sévère, peut-être même plus que celle qui s'applique à l'infraction dont le délinquant cherche à se soustraire. Prenez par exemple le cas d'un conducteur qui heurte un enfant, le laisse pour mort et tente de s'enfuir pour ne pas se faire prendre. On s'attendrait normalement

taking off if a police officer took pursuit, because that driver is trying to avoid something very serious.

My second point is that there is no minimum penalty here. For example, criminal negligence causing death also carries a life sentence, but if the offender uses a firearm in commission of that offence, there is a four-year minimum sentence. We submit that the use of a motor vehicle can often be as lethal as the use of a firearm. We submit that there have been circumstances in which we would like to have seen a minimum, but we feel that the bill is balanced.

The essential elements of the offence are such that it captures a whole range of situations, from a young offender who takes off from the police and within a very short distance is stopped, to someone who can lead the police, as in the case of Constable McDonald, on a chase of 32 kilometres. Constable McDonald was trying to lay a spike belt to stop the chase when the vehicle struck him. There is one extreme to another.

We think that the range is necessary. We think that the life sentence sends an important message. The life sentence does not mean that persons will be imprisoned for life, but it means that they will not be eligible for parole for seven years and, after seven years, they are essentially paroled for life. If they repeat that type of behaviour in the future, it is much easier for police to hold them to a higher standard than someone who is not on parole.

Senator Fraser: I am fascinated by these statistics, which we had hoped to get.

[Translation]

Mr. Prud'homme, with respect to the 81 MUC cases, have you collected any information about the nature of the crimes committed by the individuals who were pursued by police? Is the situation pretty well the same in Montreal as it is in Ontario?

Mr. Prud'homme: Within the MUC area, a few people were injured in 1998, and there was a lot of damage, but there were no deaths.

Senator Fraser: But do you have any indication of the age of the individuals who were driving the vehicles being chased by police?

Mr. Prud'homme: No. Most of the fleeing drivers had violated the Highway Traffic Regulations and were in possession of a stolen vehicle. We make the decision to intercept a vehicle when there is a violation of the Highway Traffic Regulations, and the vehicles were all stolen.

Senator Fraser: All of them. That is very interesting.

[English]

I have been trying to figure out the philosophical underpins of this bill, although the word "philosophical" is probably too great. There seem to be two. One is that it would, we think, enable

à ce que le conducteur soit sanctionné pour ne pas s'être arrêté et pour tenter d'échapper à la police en cas de poursuite, parce que ce conducteur commet un acte très grave.

Deuxièmement, je veux signaler qu'il n'y a pas de sanction minimale dans ce cas. Par exemple, une personne qui commet une négligence criminelle causant la mort est passible d'une peine d'emprisonnement à perpétuité, mais si elle utilise une arme à feu dans la perpétration de cette infraction, elle est passible d'une condamnation minimale de quatre ans. Nous estimons que l'utilisation d'un véhicule à moteur peut souvent être aussi dangereuse que celle d'une arme à feu. Nous aurions souhaité l'imposition d'une peine minimale dans certaines circonstances, mais nous estimons que le projet de loi est équilibré.

Les éléments essentiels de l'infraction sont tels qu'ils s'appliquent à toute une gamme de situations, du jeune délinquant qui fuit brièvement la police avant de se faire arrêter, jusqu'au délinquant qui entraîne la police dans une poursuite de 32 kilomètres, comme ce fut le cas pour l'agent McDonald. Ce dernier a été frappé par le véhicule alors qu'il tentait d'installer une ceinture cloutée. On passe d'un extrême à l'autre.

Nous pensons qu'il est nécessaire de disposer d'une gamme de sanctions. Nous pensons que les condamnations à l'emprisonnement à perpétuité transmettent un message important. Elles ne signifient pas que le condamné sera emprisonné toute sa vie, mais qu'il ne sera admissible à la libération conditionnelle qu'au bout de sept ans. Les condamnés obtiennent généralement une libération conditionnelle après un tel séjour à l'ombre. S'ils récidivent par la suite, il est plus facile pour la police de se montrer plus exigeante envers eux qu'envers une personne qui n'est pas en libération conditionnelle.

Le sénateur Fraser: Je suis fascinée par ces statistiques que nous espérons obtenir un jour.

[Français]

Monsieur Prud'homme, concernant les 81 cas relevés à la CUM, avez-vous recueilli des informations relativement à la nature des crimes qu'auraient commis ces personnes qui ont été poursuivies? Est-ce que ce serait à peu près la même situation à Montréal qu'en Ontario?

M. Prud'homme: Nous avons pu dénombrer sur le territoire de la CUM, que quelques blessés en 1998, beaucoup de dommages, mais pas de décès.

Le sénateur Fraser: Mais pour les gens qui conduisaient les véhicules et qui étaient poursuivis, est-ce que vous avez des indications de leur âge, par exemple?

M. Prud'homme: Non. La majorité des fuyards avaient commis une infraction au Code de la sécurité routière et étaient en possession d'un véhicule volé. Nous initions la volonté d'intercepter à la suite d'une infraction au Code de la sécurité routière, et les véhicules étaient tous volés.

Le sénateur Fraser: Tous. C'est extrêmement intéressant.

[Traduction]

J'ai essayé de définir les principes philosophiques qui sous-tendent ce projet de loi. Je ne pense pas qu'il s'agisse à proprement parler de principes philosophiques, mais j'en ai décelé

police to avoid some high-speed chases. However, if the majority of the cases involve people driving stolen cars, then you cannot identify them. That is to say, you will not avoid many high-speed chases if you are dealing mostly with stolen cars; is that right?

Mr. Griffin: That varies. Certainly, there are statistics. We have tried to overload you with information.

Senator Fraser: Yes; I just started to look at it.

Mr. Griffin: I would point you to tab 5, pages 7 and 8. There are two charts that put it in context. The first lists the types of offences people are fleeing — that is, where drivers commit a most serious offence that gives rise to a pursuit. The second chart outlines the characteristics of the driver. Certainly, there is a concern not only with police pursuits, but with youth involved in driving accidents in general.

On page 8, the statistics show that young offenders commit only 20 per cent of the pursuits, but they are involved in accidents in 30 per cent of the incidents where there is injury or death. It demonstrates, as you will find in other reports on impaired driving and other traffic fatalities, that inexperienced drivers are a problem. If the police officers can identify the driver, they are more likely to stop the pursuit. If the police officers are aware that the driver is a young offender and the reason they are trying to stop the vehicle is not serious, then they will stop the pursuit. However, we cannot say, in every situation, that this will eliminate police pursuits. Once you have decided to disengage, it makes it easier to charge the offender if you can identify that offender later. If you find the vehicle abandoned and have fingerprints, then you can charge the driver at a later date.

Senator Fraser: I am talking in terms of the likely response of a police officer who sees someone run out of a bank, leap in a car and drive off fast. If you know, statistically, that that person is probably driving a stolen car, then you cannot just take the licence number; you will probably go after that person.

Mr. Griffin: That is right.

Senator Fraser: Prevention, then, will not be a big portion of this bill, because, as my colleague Senator Andreychuk pointed out at our last committee hearing, the very young tend not to think in terms of consequences. They just panic and go. The main purpose from your point of view, then, becomes punishment.

deux. Le premier est, d'après nous, que le projet de loi épargnera à la police certaines poursuites à haute vitesse. Toutefois, puisque les délinquants utilisent des voitures volées dans la plupart des cas, il est impossible de les identifier. En conséquence, il ne sera pas possible d'éviter de nombreuses poursuites à haute vitesse si vous avez surtout affaire à des délinquants qui ont volé des voitures.

M. Griffin: Cela dépend. Bien sûr, il y a des statistiques. Nous avons essayé de vous fournir un maximum d'informations.

Le sénateur Fraser: Oui, je viens de commencer à les regarder.

M. Griffin: Je vous invite à consulter les pages 7 et 8 à l'onglet 5. Ce sont deux tableaux qui replacent tous les chiffres en contexte. Le premier fait état des types d'infractions que fuient les délinquants — c'est-à-dire les infractions très graves qui donnent lieu à une poursuite. Le deuxième tableau présente des caractéristiques relatives au conducteur. Les causes d'inquiétude ne sont pas uniquement les poursuites de la police, mais également les jeunes impliqués dans des accidents de la circulation en général.

À la page 8, les statistiques révèlent que les jeunes contrevenants ne sont impliqués que dans 20 p. 100 des poursuites mais dans 30 p. 100 des accidents qui entraînent des blessures ou la mort. On peut donc constater, comme l'indiquent d'autres rapports sur la conduite avec facultés affaiblies et autres accidents de la circulation, que les jeunes conducteurs posent problème. À partir du moment où les agents de police peuvent identifier le conducteur, ils décideront probablement de ne pas partir à sa poursuite. Si les agents de police savent que le chauffeur est un jeune contrevenant et que la raison qui les amèneraient à arrêter le véhicule n'est pas grave, ils ne partiront pas à sa poursuite. Cependant, on ne peut pas dire que cela éliminera à tout coup les poursuites. Une fois que la police a décidé de cesser la poursuite, il est plus facile d'accuser le délinquant lorsqu'il est possible de l'identifier par la suite. Lorsque le véhicule est abandonné et que l'on peut prélever des empreintes digitales, il est possible de porter plus tard des accusations contre ce conducteur.

Le sénateur Fraser: Je pensais plutôt à la réaction que pourrait avoir un agent de police qui verrait un individu sortir en courant d'une banque, sauter dans une voiture et partir à toute vitesse. Si vous soupçonnez, d'après les statistiques, que cet individu conduit probablement une voiture volée, vous ne pouvez pas vous contenter de prendre le numéro la plaque d'immatriculation. Vous allez probablement prendre cette voiture en chasse.

M. Griffin: Tout à fait.

Le sénateur Fraser: Par conséquent, ce projet de loi ne fera pas grand-chose pour la prévention, car, comme l'a signalé ma collègue le sénateur Andreychuk à l'occasion de la dernière séance de notre comité, les jeunes ne pensent généralement pas aux conséquences. Ils paniquent et prennent la fuite. Par conséquent, d'après votre raisonnement, le but principal est d'imposer une sanction.

Mr. Griffin: Is not necessarily punishing offenders but demonstrating that there are meaningful consequences for their conduct. Certainly, there is the issue of deterring a repeat offence if a person is stopped, arrested, charged, convicted and sentenced. There is the aspect of deterrence not only to that individual but also to their peers by sending a message that this is serious business.

Recently, I read a report that was prepared by Mothers Against Drunk Driving in conjunction with a traffic injury research foundation. They stated that over one third of all teenage deaths are caused by traffic accidents. While only 4 per cent of teenaged drivers are found to be drinking, 40 per cent of the drivers that are killed in accidents have been drinking. Again, this goes back to this issue that while there is a small percentage of incidents, because they are either inexperienced or bad drivers, teenagers are at a much higher risk.

I would agree that education is a big part of this. Mothers Against Drunk Driving advocates raising the minimum drinking age, going to graduated licensing systems, extending the learner's permit for drivers for a longer period of time, restricting the periods when they can drive unsupervised so that they cannot drive in the evening, instituting a zero tolerance policy against drinking, placing limits on the number of passengers, introducing higher testing requirements, providing better driver education programs, and offering better education about alcohol and drugs. Those are all things we support. They involve mass communication, public communication and advertising that will reach a significant number of individuals.

If every driver education program stated, "If you flee from the police, there are serious consequences," that would be a positive step. There will always be that small percentage of drivers who do not heed those warnings. What frustrates the police in these situations is that the risk that they present to our members, to members of the public and to themselves is grave. Yet right now there is not much in the way of consequences to respond to that behaviour.

The Chairman: I would remind our guests that Senate committees are different from House of Commons committees. You do not have to address your remarks through the chair of the committee. You can speak directly to any senator.

Senator Andreychuk: You said only 4 per cent were found to have consumed alcohol.

Mr. Griffin: Yes. In random roadside tests, 4 per cent of teenage drivers had been drinking, whereas 40 per cent of drivers 45 years old and older had been drinking. Relative to the rest of

M. Griffin: Le but n'est pas nécessairement de punir les délinquants, mais de montrer que leur conduite a des conséquences graves. Cependant, l'arrestation, la mise en accusation et la condamnation d'une personne a un effet préventif contre les récidives. Il y a un effet de dissuasion non seulement pour la personne concernée, mais également pour ses pairs car nous signalons par notre attitude que nous prenons les choses au sérieux.

J'ai lu récemment un document rédigé par Mothers Against Drunk Driving en collaboration avec une fondation de recherche sur les blessés de la route. On pouvait lire dans ce rapport que plus d'un tiers des décès d'adolescents sont causés par des accidents de la route. Seulement 4 p. 100 des conducteurs adolescents sont arrêtés en état d'ébriété, mais 40 p. 100 des conducteurs qui trouvent la mort dans un accident avaient consommé de l'alcool. Cela nous amène à la constatation que malgré le faible pourcentage d'incidents, les adolescents courent un risque beaucoup plus grand soit parce qu'ils sont inexpérimentés, soit parce que ce sont de mauvais conducteurs.

Je reconnais que l'éducation joue un grand rôle. L'organisme Mothers Against Drunk Driving préconise de hausser l'âge minimum requis pour la consommation d'alcool, d'établir des systèmes de permis de conduire progressif, de prolonger la durée du permis provisoire de conduire, de limiter les périodes au cours desquelles les nouveaux conducteurs peuvent conduire sans supervision, de manière à les empêcher de conduire le soir, d'adopter une politique de tolérance zéro vis-à-vis de la consommation d'alcool, d'imposer une limite au nombre des passagers, d'appliquer des critères d'examen plus stricts, d'offrir des meilleurs programmes d'éducation des conducteurs et de mieux renseigner le public sur l'alcool et les drogues. Nous appuyons toutes ces recommandations. Elles mettent en jeu les communications, la sensibilisation du public et la publicité qui permettent de toucher de nombreuses personnes.

Je pense qu'il serait utile que tous les cours de conduite automobile précisent clairement que c'est un acte grave de fuir la police. Bien sûr, il y aura toujours un petit pourcentage de conducteurs qui ne prêteront pas attention à ces avertissements. Ce qui dérange la police en cas de poursuite, c'est qu'elle présente un risque grave pour notre personnel, pour le public et pour les délinquants eux-mêmes. Et pourtant, un tel comportement n'entraîne pas véritablement des conséquences graves pour leur auteur.

La présidente: Je me permets de rappeler à nos invités que les comités du Sénat diffèrent des comités de la Chambre des communes en ce sens que vous n'êtes pas tenus d'adresser vos remarques au président du comité. Vous pouvez vous adresser directement à n'importe quel sénateur.

Le sénateur Andreychuk: Vous avez dit que les contrôles révèlent une consommation d'alcool dans seulement 4 p. 100 des cas.

M. Griffin: Oui. Les contrôles aléatoires de la circulation révèlent que 4 p. 100 des conducteurs adolescents ont consommé de l'alcool alors que 40 p. 100 des conducteurs de 45 ans et plus

the population, the incidence of drinking and driving for teenagers is low.

Senator Andreychuk: What about drugs? Alcohol is not the teenage problem that drugs are in certain areas.

Mr. Griffin: Drugs are certainly a concern. We are advocating better screening methods to test drivers for drugs. Short of a blood sample, it is very difficult for a police officer to ask for a drug test.

The Chairman: I want to make sure I have that correct. You said that 4 per cent of teenagers stopped have been drinking and 45 per cent of people in the 45-plus age bracket have been drinking?

Mr. Griffin: I typed this out so that I would not get it wrong, but I did. One third of all teenage deaths are caused by road crashes; 400 teenagers are killed every year in vehicle accidents; and teenage drivers have the lowest incidence of alcohol consumption by age group — and, it is less than 4 per cent — compared to 25 per cent of adults in the category of age 46 to 55. That is the good news. The bad news is that 40 per cent of the teenage drivers killed in accidents have been drinking, and 30 per cent of the teenage drivers killed in accidents have blood alcohol levels that exceed the legal limit.

The Chairman: They do not know the responses, in other words.

Senator Poy: Mr. Griffin, you were talking about young offenders and teenagers, and you also mentioned earlier that if the police officer can identify the driver, he would stop the pursuit. Therefore, this bill really does not cover young offenders, am I correct? The police feel that there is no point in pursuing.

Mr. Griffin: It does cover young offenders. For every offence against the Criminal Code, a young offender can be charged under the Young Offenders Act. The question of the penalties arises.

The penalties are different for young offenders who are convicted of an offence. They could be convicted of this offence, but the penalties would be different. For example, the maximum penalty for causing bodily harm may be only three years. For a young offender charged with causing the death of another person, where life imprisonment is a maximum, the judge can decide that that young offender will only serve between 5 years and 10 years, without parole for first degree murder. There are variances, but they can still be convicted of an offence under this bill when it is enacted.

en ont absorbé. Par rapport au reste de la population, les adolescents sont moins nombreux à conduire après avoir consommé de l'alcool.

Le sénateur Andreychuk: Et les drogues? Dans certaines régions, l'alcool pose moins de problème que les drogues chez les adolescents.

M. Griffin: La drogue est bien entendu un problème. Nous préconisons de meilleures méthodes de dépistage pour contrôler les conducteurs ayant absorbé de la drogue. À moins d'avoir recours à une prise de sang, il est très difficile pour un agent de police de demander un contrôle pour la détection de drogue.

La présidente: J'aimerais vous demander une précision afin d'être certaine d'avoir bien compris. Vous avez dit que 4 p. 100 des adolescents arrêtés avaient consommé de l'alcool et que 45 p. 100 des gens de 45 ans et plus en avaient consommé.

M. Griffin: J'avais pris la peine de dactylographier ces renseignements afin de ne pas faire d'erreur, et pourtant, j'en ai fait. Un tiers de tous les décès d'adolescents sont causés par des accidents de la route; 400 adolescents meurent chaque année dans des accidents de la route; et les conducteurs adolescents font partie du groupe d'âge qui affiche le taux le plus bas de consommation d'alcool — moins de 4 p. 100 — par comparaison à 25 p. 100 dans le cas des adultes âgés de 46 à 55 ans. Voilà pour la bonne nouvelle. Par contre, la mauvaise nouvelle c'est que 40 p. 100 des conducteurs adolescents qui trouvent la mort dans un accident de la route, avaient consommé de l'alcool et 30 p. 100 des conducteurs adolescents tués dans des accidents ont des taux d'alcool supérieurs à la limite légale.

La présidente: Autrement dit, ils ne connaissent pas les réactions.

Le sénateur Poy: Monsieur Griffin, vous parliez des jeunes délinquants et des adolescents et vous avez mentionné un peu plus tôt que si l'agent de police peut identifier le conducteur, il ne va pas le poursuivre. Si j'ai bien compris, le projet de loi ne concerne donc pas les jeunes délinquants. La police pense qu'il n'y a pas lieu de les poursuivre.

M. Griffin: Si, le projet s'applique aux jeunes contrevenants. Un jeune contrevenant peut être accusé de toute infraction au Code criminel, en vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants. Cela soulève la question des sanctions.

Les sanctions sont différentes pour les jeunes contrevenants qui sont jugés coupables d'une infraction. Ils peuvent être condamnés pour cette infraction, mais les sanctions sont différentes. Par exemple, la sanction maximale pour avoir causé des blessures peut n'être que de trois années d'emprisonnement. Lorsqu'un jeune contrevenant est accusé d'avoir causé la mort d'une autre personne, accusation dont la peine maximale est l'emprisonnement à perpétuité, le juge peut décider de n'imposer au jeune contrevenant qu'une peine de 5 à 10 ans d'emprisonnement sans possibilité de libération conditionnelle, pour meurtre au premier degré. Par conséquent, il y a des différences mais les jeunes contrevenants pourront quand même être condamnés en raison d'une infraction lorsque ce projet de loi sera en vigueur.

Senator Poy: What I do not understand is that you mentioned that if the police officers can identify that the driver is a young person, they will stop pursuing. Why? That person can still be charged.

Mr. Griffin: In my presentation I listed the criteria that officers must consider when they are initiating a pursuit. Do they know who the person is? If they know who the person is, and if by stopping the pursuit they are not leaving a situation of risk, then the best advice to those officers is to stop that pursuit.

If the offender is a young offender and there is a risk that he or she is going to commit another crime or perhaps has kidnapped someone, they will not necessarily stop the pursuit, but that is a factor the officers must consider. I submit that if it is a young driver and they know who the driver is and there is no risk to the public by stopping the pursuit, then the police officer will stop that pursuit.

Senator Poy: How would a police officer be able to make that judgment instantly, unless there is a call through to him that there is a robbery or a killing or anything? How does he make that immediate judgment?

Mr. Griffin: That is the difficulty the police officer faces. We argue that a police officer has seconds, fractions of a second, to make that decision. An inquest or a court may decide later after years of review that the officer made the wrong decision.

I have been in police pursuits; I am sure Mr. Prud'homme has been in police pursuits. It is a scary situation. You are praying to God that that person is going to stop that vehicle or not going to kill someone. If the officers involved can find a way to resolve the situation and put an end to that risk, they are going to do that.

Senator Poy: For those who have committed crimes and are fleeing the police, this bill is not going to stop them; they are still going to do the same thing, right? If they have robbed a bank, they are going to run. They are not going to stop just because of this bill. What would really be the target of this bill? It is not the real criminals to whom we are sending the message.

[Translation]

Mr. Prud'homme: That is the message we are sending to all those individuals who don't comply with our laws and regulations. Of course, when we conduct an investigation, we generally end up finding the individual who triggered the pursuit. In the Trois-Rivières-Ouest incident, when we arrested Sylvain Bois, had the provisions of Bill C-202 already been in place, he would have been charged with a separate criminal offence. We see this as a way of sending a clear message to people who are flouting our laws and regulations.

Le sénateur Poy: Je ne comprends pas pourquoi vous avez dit que les policiers mettent fin à une poursuite dès le moment où ils savent que le conducteur est un jeune. Pour quelle raison? Il est possible de porter des accusations contre cette personne.

M. Griffin: Dans mon exposé, j'ai énuméré les critères que les agents de police doivent prendre en considération avant de se lancer à la poursuite d'un contrevenant. Connaissent-ils la personne? Si c'est le cas et si, en abandonnant la poursuite, ils ne quittent pas une situation présentant un risque, la meilleure chose que puissent faire ces agents de police c'est de mettre fin à leur poursuite.

Si le délinquant est un jeune contrevenant et qu'il y a un risque qu'il ou elle commette une autre infraction ou s'il a enlevé une autre personne, les agents de police ne mettront pas nécessairement fin à leur poursuite, mais c'est tout de même un facteur à considérer. Je propose que l'agent de police mette fin à la poursuite si le contrevenant est un jeune conducteur, si l'agent le connaît et si l'interruption de la poursuite ne présente aucun risque pour le public.

Le sénateur Poy: Comment un agent de police peut-il prendre une telle décision instantanément, à moins qu'il reçoive un appel lui signalant un vol, un meurtre ou une autre infraction? Comment peut-il prendre une telle décision sur-le-champ?

M. Griffin: C'est le problème auquel doit faire face un agent de police. Nous prétendons qu'un agent de police dispose de quelques secondes, de quelques fractions de seconde, pour prendre cette décision. Un coroner ou un tribunal pourra décider plus tard, après plusieurs années d'examen, que cet agent de police a pris la mauvaise décision.

J'ai pris part à des poursuites et je suis certain que M. Prud'homme aussi. Dans ces cas-là, on a peur. On espère que la personne qu'on poursuit va s'arrêter ou ne va tuer personne. Les agents de police qui sont à sa poursuite vont forcément éviter de prendre des risques s'ils peuvent trouver un moyen de régler la situation.

Le sénateur Poy: Le projet de loi ne fera rien pour arrêter les contrevenants qui veulent échapper à la police. Ne pensez-vous pas qu'ils continueront à agir de la même façon? Un voleur de banque va s'échapper en courant. Il ne va pas se comporter différemment tout simplement si le projet de loi est adopté. Quel est véritablement le motif de ce projet de loi? Ce n'est pas aux véritables criminels que nous envoyons le message.

[Français]

M. Prud'homme: C'est le message que nous lançons à toutes les personnes qui ne respectent pas nos lois et règlements. Il est certain qu'après enquête nous finissons par retrouver les auteurs des poursuites. Prenons le cas de Sylvain Bois, à Trois-Rivières-Ouest. Lorsque nous l'avons arrêté, si nous avions eu le projet de loi C-202, il aurait reçu une accusation d'acte criminel distincte. Quant à nous, c'est un message clair pour ceux qui ne respectent pas nos lois et règlements.

We cannot tell you there will never be another high-speed chase. Unfortunately, there will always be offenders in our society. However, if we have an opportunity to charge the people we manage to arrest with a separate criminal offence, whatever the circumstances, this might prompt people who might otherwise be tempted not to comply with a police officer's order to think twice before ignoring it. That is what is important.

Five years ago, a police chase along Saint-Joseph and Delorimier Streets in Montreal ended in the death of a Quebec athlete. Even though the two MUC police officers involved had good reason to do what they did, the media accused them of playing cops and robbers.

The police are receiving conflicting messages. What are they supposed to do about a fleeing criminal who has just committed robbery or is holding a hostage, and worse still, driving a stolen vehicle? Within the MUC area, for example, policemen on the road are supervised by a sergeant who can communicate with them at any time and direct them to stop the chase if he believes that is necessary to avoid endangering public safety. But under the uniforms are ordinary human beings, who sometimes make mistakes, and depending on the circumstances, you can imagine the kind of things that happen.

I brought with me our police department procedure, which sets out very strict parameters for patrol officers. The first step is to try and deter the driver from going any further. If the officer realizes, as he tries to pass a vehicle, that a teenager or minor is behind the wheel of the stolen car, and has just gone through a red light, he starts to try and pull him over. He may decide not to give him chase. Police chases are not an automatic thing; they depend on many different factors.

But if we send a clear message to the public that a youth who has stolen a car will be charged, not only with car theft and possibly something else, but with another criminal offence, and that he may also be charged for refusing to obey a peace officer's order to stop, maybe people will think twice about doing this kind of thing and there will be fewer police chases. That is what we believe.

When a policeman initiates the chase, he may arrest the fleeing driver, or he may decide not to give him chase. The information will go out on the telecommunications network and via radio, and other officers may try to intercept him using a different method, depending on the context.

[English]

Senator Pearson: It is helpful for us to have what you might call practitioners appear before us. We can ask you questions that we might not be able to ask of officials.

I am interested in the response to the last question. It seems to me there is value in having the criminal charge there because even though the person committed a criminal act and ran away from it, it might be easier to make the other charge stick. That is because

On ne peut pas dire qu'il n'y aura plus de poursuites. Malheureusement, il existera toujours des contrevenants dans nos sociétés. Cependant, si nous avons la possibilité d'accuser les personnes que nous réussissons à arrêter pour un autre acte criminel, indépendamment des autres circonstances, cela aura pour effet de faire réfléchir ceux qui seraient tentés de ne pas respecter l'ordre d'obtempérer. C'est de cela dont il faut tenir compte.

Il y a cinq ans, une poursuite à travers les rues Saint-Joseph et Delorimier, à Montréal, s'est terminée par le décès d'un athlète québécois. Les médias ont reproché aux deux policiers qui ont entamé la poursuite, même s'ils avaient eu des motifs raisonnables de le faire, de jouer aux «cowboys» sur le territoire de la CUM.

Les policiers reçoivent des messages contradictoires. Que faire face à un criminel en fuite qui vient de commettre un vol qualifié ou qui encore détient un otage, qui en plus conduit un véhicule volé? Sur le territoire de la CUM, à titre d'exemple, les policiers sur la route sont supervisés par un sergent qui peut en tout temps par communication-radio ordonner l'arrêt de la poursuite s'il le juge nécessaire et que cela compromet la sécurité des citoyens. Sous l'uniforme, nous retrouvons des humains, qui peuvent se tromper, et dans certaines circonstances, vous pouvez vous douter de la façon dont cela se passe.

J'ai avec moi la procédure du service de police réglementant et imposant des paramètres stricts aux patrouilleurs. Nous encourageons la dissuasion dans un premier temps. Si les policiers s'aperçoivent en tentant de dépasser un véhicule que c'est un adolescent ou un mineur qui est au volant du véhicule volé, qu'il vient de brûler un feu rouge, il entreprend les premières démarches pour l'immobiliser. Peut-être décidera-t-il de ne pas enclencher la poursuite. Les poursuites ne sont pas enclenchées automatiquement, elles dépendent d'une foule de circonstances.

Si on lance un message clair à la population qu'un jeune qui a volé une auto sera accusé en plus du vol d'auto ou d'autres infractions d'avoir commis un acte criminel, qu'il sera passible d'être poursuivi en plus pour refus d'obtempérer à un ordre d'un agent de la paix de s'immobiliser, peut-être que les gens réfléchiront et que cela abaissera le nombre de poursuites. Nous y croyons.

Lorsqu'un policier amorcera la poursuite en premier, peut-être l'arrêtera-t-il ou n'enclenchera-t-il pas la poursuite. Il y aura une diffusion sur les télécommunications, sur les ondes radio et d'autres policiers tenteront de l'intercepter différemment, cela dépend du contexte.

[Traduction]

Le sénateur Pearson: C'est utile pour nous de faire comparaître des gens comme vous, qui travaillent sur le terrain. Nous pouvons vous poser des questions que nous ne pourrions pas soumettre à des fonctionnaires.

Je suis intéressée par la réponse que vous avez donnée à la dernière question. Il me paraît important de maintenir les accusations, parce qu'elles peuvent permettre d'étayer d'autres accusations même si l'auteur de l'infraction est parvenu à

it will be clearer that the offender ran away from a policeman. Thus, it has a value of that sort.

Do you have any experience with people in boats trying to run away? How valuable do you consider the use of helicopters in that regard?

Mr. Griffin: I do not believe the bill covers boats.

Senator Pearson: Yes, it does.

Mr. Griffin: I know there was some discussion about it in one of your previous sessions. I think the offence is set out under clause 1, proposed subsection 249.1(1), which concerns motor vehicles. There is a reference in the bill to subsection 259(2) of the act, which talks about vessels, rail cars and everything else. That allows this to be an included offence under criminal negligence, dangerous driving, manslaughter and those types of offences. That does not mean that an offender can be charged with this offence for operating a vessel, which in your example is a boat. I do not believe "motor vehicle" covers boats.

The Chairman: The definition of motor vehicle in the Criminal Code refers to a vehicle that is drawn, propelled or driven by any means other than muscular power, but does not include railway equipment. Thus, "motor vehicle" must include boats.

Senator Pearson: Have you had any experience in this regard?

Mr. Griffin: I know it was discussed. Unlike pursuits on public roads, it is not as frequent an occurrence. People in boats generally have a bit more room to manoeuvre than people in motor vehicles on a two-lane highway, for example. Thus, it was not a priority for us. Perhaps down the road we will come back to it.

As far as helicopters are concerned, we support their use. In Calgary, after Constable Richard Sonnenberg was killed in an attempt to put down a spike belt, his family was involved in a fundraising campaign. As a result, the private citizens of Calgary bought a helicopter for the police service. The difficulty is that most jurisdictions cannot afford helicopters. It is not just a question of the cost of buying the equipment but the cost of staffing the helicopter, fuelling it and keeping it in the air. In the large urban centres like Montreal, Toronto, Vancouver, the possibility exists. A proportion of these offences happens outside major centres where a helicopter would not be a realistic solution. We support wholeheartedly the use of helicopters, as well as the use of other technology.

The Chairman: In Calgary there are back lanes and helicopters can prowl up and down the back lanes behind the houses.

s'échapper. De cette manière, il serait plus clair que le contrevenant a échappé à un policier. Ce serait utile d'une certaine façon.

Avez-vous déjà eu affaire à des gens qui se sont échappés en bateau? Pensez-vous que les hélicoptères seraient utiles dans de telles situations?

M. Griffin: Je ne pense pas que le projet de loi s'applique aux bateaux.

Le sénateur Pearson: Mais si.

M. Griffin: Je sais qu'il en a été question au cours d'une de nos séances de travail précédentes. Je pense que l'infraction est prévue à la clause 1 concernant le paragraphe 249.(1) qui vise les véhicules à moteur. Le projet de loi fait allusion au paragraphe 259(2) de la loi qui fait état des bateaux, du matériel ferroviaire et d'autres véhicules. Ces dispositions pourraient faire partie des infractions impliquant la négligence criminelle, la conduite dangereuse, l'homicide involontaire et ce genre d'infraction. Cela ne signifie pas qu'un contrevenant serait accusé d'une telle infraction pour avoir conduit une embarcation qui dans votre exemple est un bateau. Je ne pense pas que «véhicule à moteur» s'applique aux embarcations.

La présidente: Le Code criminel définit le véhicule à moteur comme un véhicule conçu pour être tiré, propulsé ou conduit par d'autres moyens que la force musculaire, mais ne comprend aucun véhicule conçu pour rouler sur des rails. Par conséquent, la notion de véhicule à moteur inclut les embarcations.

Le sénateur Pearson: Avez-vous déjà vécu des situations impliquant de tels véhicules?

M. Griffin: Je sais qu'il en a été question. Cependant, les cas de ce type ne sont pas fréquents, contrairement aux poursuites sur route. En bateau, on a généralement un peu plus de marge de manoeuvre que dans un véhicule à moteur sur une route à deux voies, par exemple. Par conséquent, ce n'était pas une priorité pour nous. Nous y reviendrons peut-être.

Par contre, nous sommes favorables à l'utilisation des hélicoptères. À Calgary, par exemple, après la mort de l'agent Richard Sonnenberg alors qu'il tentait d'installer une ceinture cloutée, sa famille a lancé une campagne de financement. Grâce à cette campagne, les habitants de Calgary ont fait l'acquisition d'un hélicoptère pour les services de police. Le problème, c'est que la plupart des régions n'ont pas les moyens d'avoir des hélicoptères. Il ne faut pas tenir compte uniquement du prix d'achat de l'équipement, mais également des coûts liés au personnel, au carburant et à l'entretien de l'appareil. Cependant, c'est une possibilité pour les grands centres urbains tels que Montréal, Toronto, Vancouver. Une partie de ces infractions se produisent à l'extérieur des grands centres où l'hélicoptère ne serait pas une solution réaliste. Nous sommes tout à fait en faveur du recours aux hélicoptères et aux autres technologies.

La présidente: À Calgary, les hélicoptères peuvent sillonner les ruelles en arrière des maisons.

[Translation]

Mr. Prud'homme: Our target throughout this process has been motor vehicles, including automobiles, and so on. The definition of motor vehicle, with the exception of railway equipment, is a vehicle that is driven, powered or propelled in some way. Isn't a boat propelled? I'm neither a lawyer nor a lawmaker. But our representations were aimed at motor vehicles, such as cars, motorcycles, and so on.

Would this apply to the use of boat patrols in the MUC area, for example? As far as using helicopters is concerned, we're obviously not opposed. It's an additional means for us. Not that long ago, the MUC police rented a helicopter and that set off a wave of protests from residents of Montreal, because it made a lot of noise at certain times of the day. That is certainly a good idea, but it does not make Bill C-202 any less relevant, because it is the message we are delivering with this bill that is so important in our view. With a helicopter guiding our officers on the ground, we are able to arrest someone. And in addition to having to answer a charge of robbery, possession of stolen goods, or whatever, that individual would be charged with refusing to obey the order of a peace officer.

We believe in access to parole: that is important. And this charge would appear in the file of individuals living on the fringes of society. All of those things will be a plus for public safety.

Senator Joyal: As regards the deterrent value of the bill, logically, if we want to effectively educate the public, when an individual takes his driver's test, should that test not include a section where the applicant has to answer questions about criminal offences associated with driving an automobile?

We place a lot of emphasis on the Highway Traffic Regulations. An applicant is given a copy of the regulations and asked to read them. There is a written test and a mark is given based on the number of correct or incorrect answers. What I'm wondering is whether the written test should not include a section where the applicant is required to answer questions about criminal offences associated with driving an automobile? Someone who gives the wrong answers to questions about the Criminal Code poses a far greater immediate danger, in my view, than does someone who is unfamiliar with the Highway Traffic Regulations. Deterrence must have some spinoff effect. We have to ensure that people who are given a driver's licence are well informed of their specific obligations and responsibilities in relation to the criminal law. If an applicant cannot demonstrate adequate knowledge or awareness of that information, I see that as a good reason to refuse to issue him a licence. A licence is a privilege that can be taken away under certain circumstances. We should be assessing applicants' knowledge on the basis that this bill must act as a deterrent. If that is the case, we have to ensure that people are aware of its provisions. Everybody does not read the Criminal Code. How can we give full effect to this bill without ensuring

[Français]

M. Prud'homme: L'objectif que nous avons toujours poursuivi dans cette démarche visait les véhicules moteur, les automobiles, et cetera. La définition de véhicule à moteur, à l'exception du matériel ferroviaire, est un véhicule tiré, mu ou propulsé par quelque moyen que ce soit. Est-ce qu'un bateau n'est pas propulsé? Je ne suis pas un avocat ni législateur. Lorsque nous avons fait nos démarches, on visait des véhicules à moteur, automobile, moto, et cetera.

Est-ce que cela s'applique à l'utilisation, par exemple, sur le territoire de la CUM de nos patrouilles nautiques? Quant à l'utilisation des hélicoptères, nous ne sommes pas opposés, c'est évident. C'est un moyen supplémentaire. Il n'y a pas tellement longtemps de cela, sur le territoire de la CUM, ils ont loué un hélicoptère et cela a occasionné un tollé de protestations des citoyens de Montréal parce qu'à certaines heures, cela faisait beaucoup de bruit. C'est intéressant comme moyen mais le projet de loi C-202 a toujours sa raison d'être parce que c'est dans le message sur lequel on insiste beaucoup. Avec l'hélicoptère qui guide nos policiers sur le terrain, on réussit à mettre une personne en état d'arrestation. Cette personne, en plus d'avoir à répondre à une accusation de vol qualifié ou de recel ou je ne sais trop, aura en plus une accusation de refus d'obtempérer à un ordre d'un agent de la paix.

Nous croyons à l'accessibilité à la libération conditionnelle, c'est important. C'est une accusation qui apparaîtra au dossier de ceux et celles qui vivent en marge de notre société. Tous ces éléments seront un plus pour la sécurité de nos concitoyens.

Le sénateur Joyal: Relativement à la force dissuasive du projet de loi, en toute logique, si on veut faire une éducation efficace du public, lorsque le conducteur éventuel se présente pour l'examen du permis, celui-ci ne devrait-il pas comprendre une section où le requérant doit répondre à des questions sur sa connaissance des infractions criminelles sous-jacentes à la conduite d'une automobile?

On met beaucoup d'emphasis sur le Code de la sécurité routière. On donne au requérant un exemplaire du Code de la sécurité routière et on leur demande de le lire. Il y a un examen et une notation en fonction des bonnes ou des mauvaises réponses données. Dans cet examen auquel se soumet le requérant, ne devrait-il pas y avoir une section précise sur les infractions criminelles sous-jacentes à la conduite d'une automobile? Une personne qui ne répondrait pas correctement à des questions sur le Code criminel est pour moi un danger immédiat plus grand qu'une autre qui connaîtrait mal le Code de la sécurité routière. L'effet de dissuasion doit avoir un effet d'entraînement. On doit s'assurer que la personne qui obtient un permis soit bien informée des obligations et des responsabilités très précises sur le plan criminel. Si elle ne démontre pas une connaissance suffisante de ces informations, il y a un là un motif sérieux de refuser un permis. C'est un privilège qui peut être révoqué dans certaines circonstances. Il y a des connaissances qu'on devrait mesurer sur la base que ce projet de loi doit avoir un effet dissuasif. Si c'est le cas, il faut s'assurer que les gens sont au courant du projet de loi. Tout le monde ne lit pas le Code criminel. Comment donner plein effet à ce projet de loi sans s'assurer que ces dispositions sont

that applicants are made aware of these provisions and that their knowledge of them is tested? I see that as an essential component of this bill.

Mr. Prud'homme: I fully support what you are suggesting. We are such strong believers in prevention that the Fédération des policiers et des policières municipaux appeared before the Quebec Parliamentary Committee during consultations on road safety. We suggested that the Minister of Transportation and the Committee hear from various stakeholders and put in place a year-long "Operation Go Home" program. We have seen a significant drop in cases of impaired driving since we strengthened the penalties and put in place incentive and prevention programs.

We question applicants about the Highway Traffic Regulations but we totally neglect the issues associated with drivers who flee. Police officers sometimes have trouble understanding the messages that the politicians seem to be sending the public. At one time in Quebec, a youth had to take a driving course in order to get a licence. I have a hard time understanding why that regulation was repealed barely two years ago. We have to lobby our representatives in Quebec City. We could include the questionnaire, to make it clear to people that a driver's licence is a privilege in our society, the same way possession of a firearm is. There are certain requirements that must be met, and if you don't meet them, the privilege is withdrawn.

[English]

The Chairman: Mr. Prud'homme, did I understand you to say that in Quebec you no longer have to take a test to get a driver's licence?

Senator Joyal: You do not have to take a course.

Senator Fraser: You have to take practical lessons before you get your learner's permit. You have to pass a theory test based on a very complete book, but it does not include a section on criminal offences.

The Chairman: This may be something that we should bring up with the officials and that I should personally bring up with the Minister of Justice. She can take it up with her provincial counterparts. It is an excellent suggestion.

Senator Poy: I think this is a very important bill. I need to understand the situation at the present time, without Bill C-202. If a hardcore criminal, like a bank robber, is fleeing the police and is caught, he or she will be charged with bank robbery. What other charges would that person face, without Bill C-202? Would he face a dangerous driving charge?

Mr. Griffin: That would depend on the police decision, based on the evidence of the particular driving. The committee discussed the example previously of the driver who drives at 100 miles per hour but perfectly straight, does not miss any turns, signals every lane change and stops for a light. Is that dangerous driving or is it

portées à la connaissance du requérant et qu'on mesure sa connaissance? C'est un élément essentiel de ce projet de loi.

M. Prud'homme: Je partage totalement votre orientation dans ce domaine. Nous croyons tellement à la prévention que la Fédération des policiers et des policières municipaux s'est présentée à la Commission parlementaire du Québec lors de la consultation sur la sécurité routière. Nous avons proposé au ministre des Transports et à la commission responsable d'entendre les différents intervenants et de mettre en place un système Nez Rouge à l'année longue. Nous avons constaté une baisse importante de la conduite en état d'ébriété parce que nous avons renforcé les peines et mis en place des programmes d'incitation et de prévention.

On questionne les requérants sur le Code de sécurité routière et on néglige tous les aléas entourant le délit de fuite. Les policiers ont parfois beaucoup de difficultés à comprendre les messages que nos dirigeants transmettent à la population. Il fut un temps, au Québec, où un jeune devait suivre un cours de conduite pour obtenir un permis. Je comprends difficilement qu'il y a à peine deux ans, nous avons abrogé ce règlement. Il faudrait convaincre nos représentants à Québec. On pourrait inclure à cette occasion le questionnaire pour faire comprendre que le permis de conduite est un privilège dans notre société, au même titre que la possession d'une arme à feu. Il faut répondre à des exigences et si vous n'y répondez plus, ce privilège sera retiré.

[Traduction]

La présidente: Monsieur Prud'homme, est-ce que vous avez bien dit qu'il n'est plus obligatoire de subir un examen pour obtenir un permis de conduire au Québec?

Le sénateur Joyal: Il n'est pas nécessaire de suivre un cours.

Le sénateur Fraser: Vous devez prendre des leçons de conduite pour obtenir votre permis de conducteur débutant. Vous devez passer un examen théorique fondé sur un manuel d'instruction très complet mais qui ne comporte aucune section sur les infractions criminelles.

La présidente: Voilà peut-être un aspect que nous devrions signaler aux fonctionnaires et que je devrais personnellement porter à la connaissance de la ministre de la Justice. Elle pourrait en parler à ses homologues provinciaux. C'est une excellente suggestion.

Le sénateur Poy: Ce projet de loi me paraît très important. J'aimerais comprendre la situation actuelle telle qu'elle se présente avant le projet de loi C-202. Un homme ou une femme au lourd passé criminel qui fait un vol à main armée dans une banque et qui est rattrapé par la police après avoir pris la fuite sera accusé de vol. Quelles sont les autres accusations auxquelles ferait face cette personne avant l'application du projet de loi C-202? Est-ce qu'elle devrait répondre à des accusations de conduite dangereuse?

M. Griffin: Tout dépend de la décision que prendra la police en fonction des preuves concernant le type de conduite. Le comité a étudié plus tôt l'exemple d'un conducteur qui roule à 100 milles à l'heure mais en parfaite ligne droite, sans jamais manquer aucun virage, signalant chaque fois qu'il fait un dépassement et

merely speeding? It depends on the circumstances. Another excellent example is when the driver does not directly cause the death of another person but indirectly causes death. Would that act be captured under the charges available at the present time?

If the bank robber killed two people before he left the bank, someone could argue that he is already subject to life imprisonment; why slap on all these other offences? The difficulty for victims and for police officers is this question: Once you have killed one person, do you then have a licence to continue killing?

The vast majority of these offences are not committed by bank robbers or hardened criminals but by people who exercise bad judgment. We certainly agree that education is a very positive step in encouraging people to make the right decisions, but those who do not should still have to face some consequences.

Senator Poy: Am I correct that, under this bill, the person charged with fleeing would face a heavier sentence? Fleeing the police is an additional offence, a new offence; is that right?

Mr. Griffin: That is right.

[Translation]

Mr. Prud'homme: Under the terms of Bill C-202, dangerous driving could mean speeding or possibly running red lights. Depending on the circumstances, you might or might not be convicted, but your file would contain the words "dangerous driving".

If you stole a vehicle, your file would say: "dangerous driving" and "theft of a motor vehicle". The fact that the words "dangerous driving" appear in the file does not explain the circumstances in which the dangerous driving occurred — the simple fact that you refused to obey a peace officer's order to stop your vehicle. In such cases, it would be preferable that the individual not be accused of dangerous driving, but rather of having refused to obey the order of a peace officer.

A repeat offender's file might only include the dangerous driving offence and he could be given access. However, his file would not relate the circumstances in which the offence occurred. He may have caused the death of another person. But that would not be explained, nor would the fact that in order to arrest him, we had to mobilize 15 patrol cars for 15 or 20 minutes, or that we required a helicopter, and so on. In our view, these facts are very important.

At the present time, an offender's file does not contain any of this information — hence the need for a separate offence that clearly denotes a refusal to obey the order of a peace officer.

Under Section 253, with respect to impaired driving, it states:

Every one commits an offence who operates a motor vehicle, boat, aircraft...

s'arrêtant aux feux. Peut-on considérer qu'il s'agit là de conduite dangereuse ou simplement d'excès de vitesse? Tout dépend des circonstances. Un autre excellent exemple, c'est celui d'un conducteur qui ne cause pas la mort d'une autre personne directement, mais indirectement. Est-ce qu'un tel acte pourrait actuellement permettre de porter des accusations?

On sait qu'un voleur de banque qui tue deux personnes avant de s'enfuir risque déjà la prison à vie. Pourquoi ajouter d'autres infractions? Le problème pour les victimes et les agents de police est le suivant: un contrevenant qui a déjà tué une personne est-il autorisé à en tuer d'autres?

La grande majorité de ces infractions ne sont pas commises par des voleurs de banque ou des récidivistes, mais par des gens qui font des erreurs de jugement. Nous affirmons que l'éducation est une mesure extrêmement positive pour encourager les gens à prendre de bonnes décisions, mais ceux qui ne prennent pas de bonnes décisions devraient continuer à subir les conséquences de leurs actes.

Le sénateur Poy: Est-il vrai qu'en vertu du projet de loi une personne accusée de s'être enfuie ferait face à une peine plus lourde? Fuir la police est considéré comme une infraction supplémentaire et nouvelle, n'est-ce pas?

M. Griffin: C'est exact.

[Français]

M. Prud'homme: D'après le projet de loi C-202, une conduite dangereuse peut être la conduire d'une automobile à une vitesse excessive ou peut être le fait de brûler deux feux rouges. Selon les circonstances, vous pouvez être trouvé coupable ou non, mais dans votre dossier, nous allons retrouver les mots «conduite dangereuse».

Si vous avez volé un véhicule, vous liriez «conduite dangereuse et vol d'un véhicule à moteur». Le fait que les mots "conduite dangereuse" sont inscrits au dossier n'explique pas les circonstances dans lesquelles elle s'est produite du seul fait que vous avez refusé d'obtempérer à un ordre d'un agent de la paix d'arrêter votre véhicule. Il serait préférable dans un cas semblable qu'on ne vous accuse pas de conduite dangereuse, mais d'avoir refusé d'obtempérer à un ordre d'un agent de la paix.

Le dossier du récidiviste peut comprendre simplement que l'infraction de conduite dangereuse et on peut lui donner accès. Toutefois son dossier ne relate pas les circonstances dans lesquelles l'infraction s'est produite. Il aurait pu causer la mort d'une personne. Il n'y est pas expliqué non plus que pour l'arrêter, nous avons réuni 15 auto-patrouilles pendant 15 à 20 minutes, que nous avons eu besoin d'un hélicoptère, et cetera. Ces faits sont très importants pour nous.

Actuellement, dans le dossier des contrevenants, cela n'est pas indiqué. De là l'importance d'avoir une infraction distincte qui traduirait clairement le fait de refuser d'obtempérer à un ordre d'un agent de la paix.

Selon l'article 253, concernant la capacité de conduite affaiblie, il est écrit:

Commet une infraction quiconque conduit un véhicule à moteur, un bateau, un aéronef [...]

If we specify in Section 253, motor vehicle, boat, aircraft, it is unlikely that a boat will be considered to fit under the definition of motor vehicle.

[English]

The Chairman: Mr. Prud'homme, you said that there is a strict framework for pursuit. Do you anticipate that this bill will alter that framework, that the rules the police work under will change as a result of this bill?

[Translation]

Mr. Prud'homme: The rules will remain just as strict as they currently are. Police departments ask their officers to follow the rules under these kinds of circumstances. We believe this will result in far fewer police chases, particularly if, based on Senator Joyal's suggestion, we start training people and sharing information. Once he is aware of the issue, a 12 or 14 year old who borrows someone's vehicle to go for a ride may decide to obey the order of a police officer to halt. The number of police chases will most certainly drop.

[English]

Mr. Griffin: One of our concerns is that, because of all the negative publicity that follows these types of tragedies, the first reaction in many communities is that the police should not pursue. We believe that sends a message to those who might be inclined to flee from the police that there is less likelihood the police will pursue. We think this bill sends a message in response that, if you do not stop for the police, there will be much more serious consequences, and we think that message is necessary to achieve the goal of reducing the number of pursuits.

The Chairman: Thank you very much for appearing before us.

Honourable senators, our next witnesses are from the Department of Justice, Mr. Hal Pruden and Mr. Donald Piragoff.

Mr. Donald Piragoff, General Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada: Given the hour, we will not make an opening statement but simply be available to answer questions. A few have already been raised with the Canadian Police Association and senators may want to ask some of those of us as well — such as, for example, the questions with regard to motor vehicles, vessels or aircraft. Both of the new offences apply only to motor vehicles and not to vessels or aircraft.

The Chairman: That in spite of the definition in the Criminal Code?

Mr. Piragoff: Yes. There are definitions of "aircraft" and "vessels" in the Criminal Code, and the Code specifically differentiates in some offences between vessels and motor vehicles. Some offences apply only to vessels. For example, failure to keep a lookout for a water skier and towing after dark apply only to vessels and those particular provisions of the Code

Or, si on précise dans l'article 253 un véhicule à moteur, un bateau, un aéronef, fort probablement qu'un bateau ne correspond pas à la définition d'un véhicule à moteur.

[Traduction]

La présidente: Monsieur Prud'homme, vous avez dit que le cadre régissant les poursuites est strict. Pensez-vous que le projet de loi modifiera ce cadre ainsi que les règles qui s'appliquent au travail des policiers?

[Français]

M. Prud'homme: Les règles vont demeurer aussi strictes qu'elles le sont actuellement. Les organisations policières demandent à leurs agents d'appliquer ces règles dans de pareilles circonstances. Nous sommes convaincus que nous allons assister à beaucoup moins de poursuites, d'autant plus qu'à la suggestion du sénateur Joyal, nous ferons de la formation et partageront les informations recueillies. Un jeune de 12 ou 14 ans, sensibilisé au problème, qui a emprunté un véhicule pour une promenade, obtempérera peut-être à l'ordre d'un agent de s'immobiliser. Le nombre de poursuites tombera sûrement.

[Traduction]

M. Griffin: Nous craignons entre autres choses qu'en raison de la publicité négative qu'engendre ce type de tragédies, la première réaction dans plusieurs localités serait de souhaiter que la police ne se lance pas à la poursuite des criminels. Le danger, c'est que les contrevenants qui auraient tendance à fuir la police pourraient se dire qu'ils ne risquent pas beaucoup d'être pris en chasse. Nous estimons que le projet de loi dit clairement que si vous refusez de vous arrêter sur l'ordre de la police, vous courez des conséquences beaucoup plus graves. Nous estimons que ce message est nécessaire pour réduire le nombre des poursuites.

La présidente: Merci beaucoup d'être venus présenter votre témoignage.

Honorables sénateurs, nos prochains témoins sont M. Hal Pruden et M. Donald Piragoff du ministère de la Justice.

M. Donald Piragoff, conseiller juridique général, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice: Étant donné l'heure, nous n'allons pas présenter d'exposé, mais simplement répondre à vos questions. L'Association canadienne des policiers et policières en a déjà soulevé plusieurs et les membres du comité peuvent également reprendre certaines questions. Je pense par exemple à celles qui concernent les véhicules à moteur, les bateaux ou les aéronefs. Les deux nouvelles infractions s'appliquent uniquement aux véhicules à moteur et pas aux bateaux et aux aéronefs.

La présidente: Malgré la définition du Code criminel?

M. Piragoff: Oui. Le Code criminel définit «aéronef» et «bateaux» et fait expressément la différence entre les infractions commises avec des bateaux et des véhicules à moteur. Certaines infractions ne concernent que les bateaux. Par exemple, l'infraction qui consiste à ne pas faire attention aux skieurs nautiques et à tirer une embarcation en remorque dans l'obscurité

use the word "vessel". There are other provisions of the Code that say "motor vehicle, vessel or aircraft".

Senator Andreychuk: Would that cover things like snowmobiles?

Mr. Piragoff: Yes.

Senator Andreychuk: Why would you not include motor boats? The previous witnesses said that it was not an issue in the wide open spaces, but chases in boats are not uncommon. Why would we not be consistent and include them?

Mr. Piragoff: I can answer part of the question, Senator Andreychuk, and perhaps Mr. Pruden can answer the other part. This issue was discussed in the other place. This is not a government bill but a private member's bill, and it is the intent of the private member to cover only motor vehicles. Whether the department would have gone further is a moot point.

Mr. Pruden can discuss what happened in the other place because he attended committee hearings there.

Mr. Hal Pruden, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada: As Mr. Griffin began to say, members of the Commons Justice Committee asked whether vessels ought to have been included. My recollection of the response then is that the big concern is with motor vehicles and that vessel chases are not viewed by the police as the extensive problem that motor vehicle chases are seen to be.

Senator Andreychuk: From an educational point of view, if you are going to say that fleeing is fundamentally wrong, should you not be consistent?

Senator Pearson: I understand that it was not the intention of the author of the bill to include that, but it is interesting to raise it, particularly in view of the comments about such things as our border controls. On the St. Lawrence River, for example, there is smuggling going on that sometimes results in boat chases, and it may happen that someone drowns because of that.

Mr. Piragoff: The intention of the private member's bill was to address high-speed chases on highways or in cities. While theoretically we can all agree that speeding chases can occur on boats and fatalities could occur, I do not think statistics have shown that that is a problem. I think that is why the private member restricted his bill to the motor vehicle situation.

Senator Pearson: I accept that. It was just a question. When discussing the budget, we mentioned that we were going to spend more time protecting our borders. I just wanted to have it on the record.

Senator Cools: The witness is saying that the private member perhaps did not contemplate the inclusion of the word "vessel". Does the witness believe that the bill would be enhanced by the addition of the word "vessel"?

s'appliquent uniquement aux bateaux et ces dispositions du code utilisent le terme «bateau». D'autres dispositions du code emploient l'expression «véhicule à moteur, bateau ou aéronef».

Le sénateur Andreychuk: Est-ce que les motoneiges sont comprises dans cette définition?

M. Piragoff: Oui.

Le sénateur Andreychuk: Et pourquoi n'englobe-t-elle pas les bateaux à moteur? Les témoins précédents nous ont dit que les poursuites en bateau n'étaient pas courantes, mais qu'elles ne posaient pas de problème dans les grands espaces. Pourquoi ne pas inclure les bateaux et faire ainsi preuve de cohérence?

M. Piragoff: Je peux répondre en partie à votre question, sénateur Andreychuk et peut-être que M. Pruden pourra compléter ma réponse. Cette question a été examinée à la Chambre. Ce n'est pas un projet de loi émanant du gouvernement, mais un projet de loi d'initiative parlementaire et l'intention de son auteur est de n'inclure que les véhicules à moteur. On peut se demander ce qu'aurait fait le ministère s'il avait été l'auteur de ce projet de loi.

M. Pruden peut vous dire ce qui s'est passé à la Chambre, puisqu'il a assisté aux délibérations du comité.

M. Hal Pruden, conseiller juridique, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice: Comme l'a précisé M. Griffin, les membres du comité de la Justice de la Chambre des communes ont demandé que les bateaux soient inclus dans le projet de loi. Si je me souviens bien de la réponse qui leur a été faite, la police ne considère pas que les poursuites en bateau présentent un problème aussi grave que les poursuites en véhicule à moteur.

Le sénateur Andreychuk: Ne pensez-vous pas qu'il faut être cohérent si l'on veut éduquer la population et faire savoir haut et fort que c'est essentiellement une erreur que de prendre la fuite?

Le sénateur Pearson: L'auteur du projet de loi n'avait peut-être pas l'intention d'inclure cet aspect, mais il est intéressant de le soulever, en particulier quand on pense aux opérations de surveillance frontalière. Par exemple, les activités de contrebande sur le Saint-Laurent entraînent parfois des poursuites en bateau qui peuvent se solder à l'occasion par des noyades.

M. Piragoff: Le projet de loi d'initiative parlementaire visait les poursuites à haute vitesse sur route ou en ville. En théorie, il est vrai que des poursuites à haute vitesse peuvent se produire sur l'eau et entraîner des accidents mortels, mais je ne pense pas que les statistiques révèlent que ce soit un problème. C'est la raison pour laquelle le projet de loi se limite aux poursuites en véhicule à moteur.

Le sénateur Pearson: Je comprends. C'était une simple question. Au moment de l'examen du budget, nous avions convenu que nous consacrerions plus de temps à la protection de nos frontières. Je voulais le mentionner aux fins du compte rendu.

Le sénateur Cools: Le témoin nous dit que l'auteur du projet de loi n'a pas voulu y inclure le mot «bateau». Le témoin pense-t-il que l'ajout du mot «bateau» contribuerait à améliorer le projet de loi?

Mr. Piragoff: Any decision to include vessels would need to take into account a number of factors. For example, the Canadian Police Association indicated that there are guidelines with respect to undertaking chases with motor vehicles. There are protocols. Each of the provinces has established some protocols. The new offence would take place within the context of an administrative scheme within the police departments with respect to protocol when chases should occur and when they should not occur.

In addition, the public is well aware that when you see lights and hear a siren when you are on a highway, you should pull over to the side of the road. Whether that same type of context exists with vessels is another question that must be answered. Will a boat automatically pull over or stop if a police boat comes beside it with a siren? The vessel must understand that the police want it to stop, which means there have to be certain protocols. I am not aware of what protocols exist with respect to chases of vessels. I think if you are going to create an offence, it should be within the context of what other types of protocols exist to put that offence into existence.

With respect to the offence, the bill does talk about failure to stop while being pursued. That, of course, presupposes that the police are conducting a pursuit and have not stopped the pursuit or are not simply pulling a car over or pulling a boat over.

Would adding the word "vessel" enhance the bill? The direct answer is yes, it would enhance it, but only subject to the question of what other protocols exist so that it is not simply an amendment in a vacuum. There must be something else in provincial legislation or provincial training of police officers that also will help support such an offence.

Senator Fraser: You are probably aware that there has been quite a lot of discussion in this committee about the fact that the maximum sentence under this bill is life imprisonment. It is pretty heavy-duty stuff. How does that fit in with the range of sentences that the Criminal Code now calls for in other offences? For example, how would it compare with sentences for first degree murder, second degree murder, manslaughter, and criminal negligence causing death?

Mr. Pruden: Let me start with the non-murder homicide offences that exist. Section 249 sets out an offence of dangerous driving causing death, and the present maximum penalty is 14 years imprisonment. Section 255 of the Criminal Code sets out the penalty for the offence of impaired driving causing death, and at present the maximum sentence is 14 years. The Criminal Code also has an offence of criminal negligence causing death where the maximum penalty is life imprisonment. Manslaughter carries a penalty of life imprisonment. There is no minimum for any of these offences.

M. Piragoff: La décision d'inclure les bateaux devrait prendre en compte un certain nombre de facteurs. Par exemple, le représentant de l'Association canadienne des policiers et policières a indiqué qu'il faut respecter certaines lignes directrices lorsqu'on entreprend des poursuites en véhicule à moteur. Il y a des protocoles à suivre. Chaque province a ses propres protocoles. La nouvelle infraction s'inscrirait dans le cadre d'un programme administratif des services de police relativement au protocole à suivre pour décider s'il faut ou non poursuivre un contrevenant.

D'autre part, la population sait bien qu'un conducteur doit s'arrêter sur le bas-côté de la route lorsqu'il y est invité par les gyrophares et la sirène d'une voiture de police. Je ne sais pas dans quelle mesure les conditions sont les mêmes à bord d'un bateau. Une embarcation s'arrêtera-t-elle nécessairement si un bateau de police la poursuit en actionnant une sirène? Le navigateur doit comprendre que la police souhaite le faire arrêter. Pour cela, il faut établir certains protocoles. Je ne connais pas le protocole qui s'applique aux poursuites en bateaux. Pour pouvoir définir une nouvelle infraction, il faut l'intégrer dans les autres types de protocoles existants.

Pour ce qui est de l'infraction, le projet de loi mentionne le refus de s'arrêter lorsqu'on est poursuivi. Bien entendu, cela suppose que la police continue la poursuite et n'a pas décidé de s'arrêter ou qu'elle a tout simplement l'intention de demander au conducteur de l'automobile ou du bateau de s'arrêter.

Est-ce que le fait d'ajouter le mot «bateau» contribuerait à améliorer le projet de loi? Je réponds tout de suite par l'affirmative, mais il faudrait quand même tenir compte des autres protocoles existants afin que cette modification soit utile dans la pratique. Il faudrait pouvoir étayer cette infraction par certaines dispositions de la législation provinciale ou des normes de formation provinciales des agents de police.

Le sénateur Fraser: Comme vous le savez sans doute, nous avons longuement discuté du fait que la peine maximum prévue par ce projet de loi est l'emprisonnement à perpétuité. C'est du sérieux! Comment cela concorde-t-il avec la gamme des peines prévues actuellement dans le Code criminel pour les autres infractions? Par exemple, comment cela se compare-t-il aux peines pouvant être imposées pour meurtre au premier degré, meurtre au deuxième degré, homicide involontaire coupable ou négligence criminelle causant la mort?

M. Pruden: Commençons par les homicides qui ne sont pas considérés comme des meurtres. L'article 249 stipule que la conduite dangereuse causant la mort est une infraction criminelle, punissable actuellement de 14 ans d'emprisonnement au maximum. L'article 255 du Code criminel porte pour sa part sur la conduite avec facultés affaiblies causant la mort, pour laquelle la peine maximum est aussi de 14 ans. Le Code criminel précise également que la négligence criminelle causant la mort est une infraction criminelle, pour laquelle la peine peut aller jusqu'à l'emprisonnement à perpétuité, tout comme l'homicide involontaire coupable. Il n'y a pas de peine minimum prévue pour ces crimes.

At that point, one could make the observation that if I were prosecuting an offence of dangerous driving causing death during a police chase, I could characterize it as a species of aggravated dangerous driving. If the penalty for simple dangerous driving causing death is 14 years and it is easier for me to prove that offence, as a prosecutor why would I want to go to the trouble of proving the aggravated dangerous driving causing death if the penalty is the same? We do see a certain logic to having a higher penalty for the aggravated — aggravated by a police pursuit — dangerous driving causing death.

Senator Fraser: This is even simpler than dangerous driving. This is just failure to stop when ordered.

Mr. Pruden: No.

Senator Fraser: One can conceive of a situation where the person might not be driving that dangerously, yet, through an unfortunate series of circumstances, someone dies.

Mr. Pruden: That is not the way the clause is written. It is tied specifically to dangerous driving. It is tied specifically to paragraph 249(1)(a), dangerous driving.

Mr. Piragoff: Senator, there are two offences.

The Chairman: I will read 249(1)(a) so that we have it on the record.

Dangerous operation of motor vehicles, vessels and aircraft

249. (1) Every one commits an offence who operates

(a) a motor vehicle in a manner that is dangerous to the public, having regard to all the circumstances, including the nature, condition and use of the place at which the motor vehicle is being operated and the amount of traffic that at the time is or might reasonably be expected to be at that place...

Senator Fraser: In other words, you are already driving dangerously and you have failed to stop.

Mr. Pruden: That is right.

Senator Fraser: And you cause a death.

Mr. Pruden: You will have the aggravated dangerous driving offence, aggravated by the police pursuit, and the death caused by the dangerous driving. In that sense, there is a logic to having a penalty that is higher for the offence of aggravated dangerous driving than for the offence of dangerous driving causing death that is not aggravated by a police pursuit.

Senator Fraser: Do you know if those were roughly the parallels that people had in mind when this was drafted?

Mr. Pruden: I am not sure I know what you mean by "parallels".

Sur ce point, je vous dirais que, si j'étais procureur dans une affaire de conduite dangereuse causant la mort pendant une poursuite policière, je pourrais considérer la chose comme un cas de conduite dangereuse avec circonstances aggravantes. Si la peine pour la simple conduite dangereuse causant la mort est de 14 ans et qu'il m'était plus facile de prouver cette infraction, pourquoi, en tant que procureur, voudrais-je me donner plus de mal en essayant de prouver qu'il y a eu conduite dangereuse causant la mort avec circonstances aggravantes, si la peine est la même? Il y a une certaine logique, à notre avis, à prévoir une peine plus sévère pour la conduite dangereuse causant la mort lorsqu'il y a des circonstances aggravantes, à savoir une poursuite policière.

Le sénateur Fraser: C'est encore plus simple que de prouver la conduite dangereuse. Il suffit de prouver que l'inculpé ne s'est pas arrêté quand il en a reçu l'ordre.

M. Pruden: Non.

Le sénateur Fraser: On peut imaginer un cas où la personne ne conduisait peut-être pas très dangereusement, mais où, par un malheureux concours de circonstances, quelqu'un est mort.

M. Pruden: Ce n'est pas ainsi que la disposition est rédigée. Elle se rapporte spécifiquement à la conduite dangereuse, et à l'alinéa 249(1)(a), qui porte sur la question.

M. Piragoff: Sénateur, il y a deux infractions.

La présidente: Je vais vous lire l'alinéa 249(1)(a) pour le compte rendu.

Véhicules à moteur, bateaux et aéronefs - Conduite dangereuse

249. (1) Commet une infraction quiconque conduit, selon le cas:

a) un véhicule à moteur d'une façon dangereuse pour le public, eu égard aux circonstances, y compris la nature et l'état du lieu, l'utilisation qui en est faite ainsi que l'intensité de la circulation à ce moment ou raisonnablement prévisible dans ce lieu.

Le sénateur Fraser: Autrement dit, la personne conduisait déjà dangereusement et ne s'est pas arrêtée.

M. Pruden: C'est exact.

Le sénateur Fraser: Et elle a causé la mort de quelqu'un.

M. Pruden: Il y a le fait que la conduite dangereuse avait des circonstances aggravantes, à savoir la poursuite policière, et le fait qu'elle a causé la mort. En ce sens, il y a une certaine logique à prévoir une peine plus sévère pour la conduite dangereuse avec circonstances aggravantes que pour la simple conduite dangereuse causant la mort, sans les circonstances aggravantes que constitue la poursuite policière.

Le sénateur Fraser: Savez-vous si ce sont à peu près les parallèles que les gens avaient en tête quand ce projet de loi a été rédigé?

M. Pruden: Je ne comprends pas très bien ce que vous voulez dire par «parallèles».

Senator Fraser: When considering what sentence to allow or prescribe under the law, one looks at what the law already provides in other circumstances, so that we do not suddenly impose death for shoplifting when we do not impose death for other offences of a similar nature. Would those be the categories that you were looking at? You were looking at what is already done for dangerous driving, and you just said move this over and apply it as it stands to failure to stop.

Mr. Pruden: That would be my expectation of what the private member did.

The Chairman: I would point out that in his testimony before us, Mr. McTeague, who drew this up, compared this as being similar to dangerous driving or criminal negligence. This is what I wrote down when he appeared before us.

Senator Buchanan: We talked about vessels. Mr. McTeague did not include motor vessels in the bill. Unless I am way off base here, does clause 4 not extend the present Criminal Code section to include pursuit of a motor vessel? It does include subsection 249(1), and the accused may be convicted of the offence under subsection 249(1).

The Chairman: Are you speaking of clause 3?

Senator Buchanan: No, clause 4.

The Chairman: There is no clause 4.

Senator Buchanan: I am sorry. Why do I have this one?

The Chairman: You are looking at the one from the police association. When the representatives from the police association appeared before us, they said that they had the wrong version of the bill.

Mr. Piragoff: Clause 1 of the bill amends an existing provision of the Criminal Code. It adds proposed subsection 249.1(3) to an existing provision.

Senator Buchanan: That is fine. That clears that up.

I think this is an excellent bill. I think it fills a void in the Criminal Code. I agree with Dan McTeague, MP; I agree with the Canadian Police Association; I agree with the Quebec federation of municipal police officers. After the death of a young mother in the Halifax-Dartmouth regional municipality, who was killed when her car was in a collision with a stolen van being pursued by the police, I have no hesitation whatever in agreeing to this bill 100 per cent.

Senator Cools: Hear, hear!

The Chairman: Senator Buchanan, I trust you will be here for clause-by-clause study, then.

Senator Buchanan: Yes.

Senator Beaudoin: I still think that we must read proposed section 249.1 in the context of section 249. It creates a new offence. It does not change the applicable principle, but it is much

Le sénateur Fraser: Quand on examine la peine à permettre ou à prescrire en vertu de la loi, on regarde ce que la loi prévoit déjà dans d'autres circonstances, de manière à ne pas imposer soudainement la peine de mort pour vol à l'étalage quand on ne l'impose pas pour d'autres infractions de même nature. Est-ce que ce sont les catégories qui ont été examinées? Vous avez tenu compte de ce qui se faisait déjà dans le cas de la conduite dangereuse, et vous avez simplement décidé de prendre cette infraction et de l'appliquer telle quelle au refus de s'arrêter?

M. Pruden: Je suppose que c'est ce que le député a fait.

La présidente: Je vous signale que, quand il a témoigné devant nous, M. McTeague, qui a rédigé ce projet de loi, nous a dit que c'était similaire à la conduite dangereuse ou à la négligence criminelle. C'est ce que j'ai noté quand il a comparu devant nous.

Le sénateur Buchanan: Nous avons parlé de bateaux. M. McTeague n'a pas inclus les embarcations à moteur dans son projet de loi. À moins que je ne me trompe, est-ce que le quatrième alinéa n'étend pas la disposition actuelle du Code criminel à la poursuite d'une embarcation à moteur? Elle inclut le paragraphe 249(1), et l'accusé peut être reconnu coupable de l'infraction prévue dans ce paragraphe.

La présidente: Vous parlez de l'article 3?

Le sénateur Buchanan: Non, de l'article 4.

La présidente: Il n'y a pas d'article 4.

Le sénateur Buchanan: Je m'excuse. Comment se fait-il que je l'aie ici?

La présidente: Vous regardez le texte fourni par l'association des policiers. Quand les représentants de l'association ont comparu devant nous, il nous ont dit qu'ils avaient la mauvaise version du projet de loi.

M. Piragoff: L'article 1 du projet de loi modifie une disposition existante du Code criminel. Il ajoute le paragraphe 249.1(3) proposé à la disposition actuelle.

Le sénateur Buchanan: C'est bien. Voilà qui est clair.

À mon avis, c'est un excellent projet de loi. Je pense qu'il comble une lacune du Code criminel. Je suis d'accord avec le député Dan McTeague; je suis d'accord avec l'Association canadienne des policiers et policières; je suis d'accord avec la Fédération des policiers et policières municipaux du Québec. Depuis le décès d'une jeune mère dans la municipalité régionale de Halifax-Dartmouth, quand sa voiture est entrée en collision avec une camionnette volée poursuivie par la police, je n'ai absolument aucune hésitation à appuyer ce projet de loi à 100 p. 100.

Le sénateur Cools: Bravo!

La présidente: Dans ce cas, sénateur Buchanan, j'espère que vous serez ici pour l'examen article par article.

Le sénateur Buchanan: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Je demeure convaincu que nous devons interpréter l'article 249.1 proposé dans le contexte de l'article 249. Il crée une nouvelle infraction. Cela ne change rien

more particularized. It is a new offence, but it must be read in that context.

Concerning the discussion on the question of the use of the word "vessel", I do not think the members of Parliament intended to cover anything other than a car. If we leave the bill as it is, as a criminal law expert, do you think that it can cover something other than a car? That is my only question.

Mr. Piragoff: A definition of "motor vehicle" has been read out already.

Senator Beaudoin: Yes.

Mr. Piragoff: As the chair indicated, it talks about "propelled" or "drawn by". It is a generic definition. The case law would interpret, and has interpreted, "motor vehicle" to include things such as snowmobiles, for example. Motorcycles have also been included in that definition. It is up to the courts to interpret what is included by "motor vehicle". The fact that the code is specific and uses the term "motor vehicle" as opposed to "vessel" is a clear indication by Parliament that it is talking about two different things.

Senator Beaudoin: That is what I think. You said that in addition to the definition of "motor vehicle" under the lexicon here, there is jurisprudence on this. In what direction is that jurisprudence going?

Mr. Piragoff: It has included a snowmobile.

Senator Beaudoin: That is the only addition?

Mr. Piragoff: Motorcycles have also been included.

The Chairman: What about ATVs?

Mr. Piragoff: Yes; all-terrain vehicles have also been interpreted to be within the terms of the definition.

Senator Beaudoin: That is clear in the jurisprudence?

Mr. Piragoff: Yes.

Senator Fraser: I am still fussing here about sentences. Dangerous driving causing death gets you a maximum of 14 years; dangerous driving causing death if you have failed to stop for a police officer will get you a maximum of life. The difference between 14 years and life is simply that you failed to stop for a police officer. Is that not an extreme increase?

Mr. Piragoff: There are two aspects. You have raised a point. When we looked at the bill, we had to wrestle with that. At the request of our minister, we had some discussion with Mr. McTeague prior to the bill going into committee in the other place.

As you indicated, the current offence of dangerous driving causing death is 14 years. This is considered to be an aggravated-type of dangerous driving causing death. The provision is not only failure to stop the vehicle but it also requires that there be intent to evade the peace officer. It is both the intent to evade and a failure to stop without reasonable excuse. In the course of that type of conduct the person also commits dangerous driving, and in the course of committing that dangerous driving

au principe applicable, mais c'est beaucoup plus précis. C'est une nouvelle infraction, et c'est dans ce contexte qu'il faut voir les choses.

Pour ce qui est de la discussion sur l'emploi du mot «bateau», je ne pense pas que les députés aient eu l'intention d'inclure autre chose qu'une automobile. Si nous laissons le projet de loi tel quel, croyez-vous, en tant que spécialiste du droit criminel, qu'il puisse s'appliquer à autre chose qu'à une automobile? C'est ma seule question.

M. Piragoff: Nous avons déjà lu une définition du terme «véhicule à moteur».

Le sénateur Beaudoin: Oui.

M. Piragoff: Comme l'a indiqué la présidente, il s'agit d'un véhicule «propulsé» ou «tiré». C'est une définition générique. Les tribunaux interpréteraient probablement le terme «véhicule à moteur» de manière à inclure par exemple les motoneiges, comme ils l'ont déjà fait d'ailleurs. Les motocyclettes ont déjà été incluses aussi dans cette définition. Il reviendra aux tribunaux de déterminer ce qu'englobe cette définition. Le fait que le code soit précis et qu'on y parle de «véhicule à moteur» plutôt que de «bateau» montre clairement que le Parlement veut parler de deux choses différentes.

Le sénateur Beaudoin: C'est ce que je pense aussi. Vous dites qu'en plus de la définition de «véhicule à moteur» que nous avons ici, il y a de la jurisprudence à ce sujet-là. Dans quel sens va cette jurisprudence?

M. Piragoff: La définition a déjà été étendue à une motoneige.

Le sénateur Beaudoin: C'est le seul ajout?

M. Piragoff: Et à des motocyclettes.

La présidente: Qu'en est-il des VTT?

M. Piragoff: Oui; des juges ont aussi inclus les véhicules tous terrains dans cette définition.

Le sénateur Beaudoin: Et c'est clair dans la jurisprudence?

M. Piragoff: Oui.

Le sénateur Fraser: Je me pose encore des questions sur les peines prévues. La conduite dangereuse causant la mort est punissable de 14 ans au maximum; et la conduite dangereuse causant la mort, pour quelqu'un qui a refusé de s'arrêter à la demande d'un agent de la paix, peut lui valoir l'emprisonnement à perpétuité. Est-ce qu'il n'y a pas un énorme écart entre les deux?

M. Piragoff: Il y a deux aspects. Vous en avez soulevé un. Quand nous avons examiné le projet de loi, nous avons dû nous pencher sur cette question. À la demande de notre ministre, nous avons eu des discussions avec M. McTeague avant que le projet de loi soit soumis au comité de l'autre chambre.

Comme vous l'avez dit, la peine prévue actuellement pour la conduite dangereuse causant la mort est de 14 ans. Ceci est considéré comme une forme aggravée de conduite dangereuse causant la mort. La disposition ne porte pas seulement sur le refus d'arrêter son véhicule; il faut que la personne ait eu l'intention d'échapper à un agent de la paix. Il y a à la fois l'intention de fuir et le refus de s'arrêter sans excuse raisonnable. Dans un cas de ce genre, la personne conduit dangereusement et, ce faisant, elle

they also cause death. It is an aggravated form of dangerous driving causing death.

Currently, under the existing Criminal Code provisions, judges can take into account the fact that the dangerous driving may have occurred in the course of a high-speed police chase. The more aggravated the circumstances are with respect to that police chase, the higher the penalty will likely be. However, as indicated by the previous witnesses, when that offence is recorded in the court records, it is recorded simply as "dangerous driving causing death". There is no indication that it was dangerous driving causing death as a result of a high-speed police chase. It is simply "dangerous driving causing death". There was a concern that there should be some further particularization.

Senator Fraser: It is the degree of the particularization that concerns me, and whether this is not a rather extreme increase solely because someone chose to evade the police. In other circumstances when people choose to evade the police, with what are they sentenced? Is it resisting arrest or running away?

Mr. Piragoff: I will go back and try to answer both your question and the question raised by Senator Poy. What is the philosophical basis behind the offences? There are two offences. The first offence, under clause 1, proposed subsection 249.1(1), is the simple offence of failing to stop without reasonable excuse and with the intent to evade.

There are offences such as speeding. Speeding, by itself, does not cause harm. There are offences of impaired driving. Impaired driving, by itself, does not cause harm. Most impaired drivers get home. The statistics show they get home safely at night, but it creates a risk on the highway. This is the same situation. Where a person intends to evade the police, he or she has made a choice to engage in a risky behaviour. It is not simply dangerous driving where a person has some negligence or is inadvertent. They are kind of driving fast and weaving and not paying attention that they are in a school zone. This is not simply negligent behaviour; it is dangerous driving that has occurred as a result of an intentional act, which is to evade the police. It is because of that intentional aspect, the intentional causation of the risk that subsequently materializes into dangerous driving that then causes death or harm, that this is a higher, aggravated form of dangerous driving.

Is the jump from 14 years to life justifiable? There is nothing else in our criminal law between 14 years and life.

The Chairman: I would point out that section 220 of the Criminal Code, which is referred to in this bill, addresses causing death by criminal negligence. It states:

Every person who by criminal negligence causes death to another person is guilty of an indictable offence and liable

cause la mort de quelqu'un. C'est une forme aggravée de conduite dangereuse causant la mort.

À l'heure actuelle, en vertu des dispositions existantes du Code criminel, les juges peuvent tenir compte du fait que la conduite dangereuse a eu lieu pendant une poursuite policière à haute vitesse. Plus les circonstances sont graves en ce qui a trait à cette poursuite, plus la peine risque d'être lourde. Cependant, comme l'ont indiqué les témoins précédents, quand cette infraction est consignée dans les dossiers des tribunaux, elle est simplement qualifiée de «conduite dangereuse causant la mort». Certaines personnes jugeaient que cela devrait être plus spécifique.

Le sénateur Fraser: C'est le degré de spécificité qui me préoccupe, et je me demande aussi si l'écart n'est pas un peu exagéré, simplement parce que quelqu'un décide de se sauver de la police. Dans les autres cas où des gens cherchent à échapper à la police, quelle est la peine imposée? Est-ce qu'ils sont inculpés pour avoir résisté leur arrestation ou pour s'être sauvés?

M. Piragoff: Je vais revenir en arrière et essayer de répondre à la fois à votre question et à celle qu'a soulevée le sénateur Poy. Quels sont les principes qui sous-tendent ces infractions? Il y a deux infractions. La première, dont il est question à l'article 1, c'est-à-dire au paragraphe 249.1(1) proposé, consiste simplement à ne pas s'arrêter sans excuse raisonnable, dans l'intention de fuir la police.

Les excès de vitesse, par exemple, constituent une infraction. Mais ce n'est pas la vitesse elle-même qui cause des dommages. La conduite avec facultés affaiblies est aussi une infraction. Mais ce n'est pas elle, comme telle, qui cause des dommages. La plupart des conducteurs ivres se rendent chez eux. Les statistiques montrent qu'ils arrivent chez eux sains et saufs le soir, mais cela crée un danger sur la route. C'est la même chose. Quand une personne cherche à échapper à la police, elle choisit d'adopter un comportement risqué. Ce n'est pas seulement qu'elle conduit dangereusement et qu'elle cause des dommages par négligence ou par inadvertance, parce qu'elle conduit vite, qu'elle change sans cesse de voie ou qu'elle ne s'inquiète pas de savoir si elle est ou non dans une zone scolaire. Ce n'est pas simplement un comportement négligent; c'est un cas de conduite dangereuse résultant d'un acte intentionnel, qui est d'échapper à la police. C'est à cause de cet aspect intentionnel, de la prise intentionnelle du risque qui se traduit par une conduite dangereuse causant à son tour la mort ou des blessures, qu'il s'agit d'une forme aggravée de conduite dangereuse.

Quant à savoir s'il est justifié de passer de 14 ans à l'emprisonnement à perpétuité, il n'y a rien d'autre dans notre droit criminel entre ces deux options.

La présidente: Je vous signale que l'article 220 du Code criminel, dont il est question dans le projet de loi, porte sur le fait de causer la mort par négligence criminelle. Il se lit comme suit:

Quiconque, par négligence criminelle, cause la mort d'une autre personne est coupable d'un acte criminel passible:

(a) where a firearm is used in the commission of the offence, to imprisonment for life and to a minimum punishment of imprisonment for a term of four years; and

(b) in any other case, to imprisonment for life.

Therefore, the bill is compatible with criminal negligence causing death.

Senator Fraser: I do understand that, Madam Chair. I just find myself troubled by this enormous gap.

This is my last question. When someone is not operating a motor vehicle, when they are running away from a police officer, is that not also an offence?

Mr. Piragoff: Merely running away is not an offence; resisting a police officer is an offence. You must engage in some kind of conduct that is physical resistance of a police officer.

Senator Fraser: What would be the maximum sentence for resisting arrest?

Mr. Piragoff: It is equivalent to an assault, I believe. I would have to check.

Senator Beaudoin: I think that we have to take into account proposed subsection 249.1(1), when running is without a reasonable excuse and in order to evade. There is a *mens rea* that has to be established. To use the words of Senator Moore, there are two tests here. For example, if you say it is to evade a police officer, that is not good enough. There is also the part about without reasonable excuse. The protection is all right, in my opinion.

Senator Fraser: We are saying that it is not a simple cosmetic addition of the word "risk".

Senator Beaudoin: Is that the correct way to construct that paragraph? If it is an addition, I have no objection. There is the *mens rea*, because it is a new offence, let us face it. That is why they wrote this bill, and I think they are right. However, it has to be worded so that it applies if the motor vehicle fails to stop without a reasonable excuse and in order to evade the police officer. It is a strong protection in that sense, because you would have to establish the *mens rea*, and the accused can always claim to have had a reasonable excuse. However, he would have to establish that it was "reasonable".

Mr. Piragoff: Senator Beaudoin, you raised the point about proving *mens rea*. Mr. Pruden indicated that if the penalty stayed at 14 years, which is the same penalty as dangerous driving causing death, prosecutors would not charge or prosecute this offence because they would need to prove "without a reasonable excuse"; they would need to prove intent to evade, yet the penalty would be the same. Why make life difficult for oneself as a prosecutor if there is no benefit at the end of the road?

The new offence, as you indicated, has certain aggravated elements built into it in terms of the *mens rea* — lack of excuse, intent to evade. The culpability here is the risk that it creates to the

a) s'il y a usage d'une arme à feu lors de la perpétration de l'infraction, de l'emprisonnement à perpétuité, la peine minimale étant de quatre ans;

b) dans les autres cas, de l'emprisonnement à perpétuité.

Le projet de loi est donc compatible avec la disposition sur la négligence criminelle causant la mort.

Le sénateur Fraser: Je comprends cela, madame la présidente. Ce qui me trouble, c'est cet énorme écart.

Une dernière question. Quand quelqu'un cherche à échapper à un agent de la paix, mais qu'il n'est pas au volant d'un véhicule à moteur, est-ce que ce n'est pas aussi une infraction?

M. Piragoff: Le simple fait de se sauver n'est pas une infraction; le fait de résister à un agent de police en est une. Il faut qu'il y ait une certaine résistance physique opposée à l'agent de police.

Le sénateur Fraser: Quelle serait la peine maximum pour avoir résisté à son arrestation?

M. Piragoff: Je crois que c'est la même chose que pour les voies de fait. Mais il faudrait que je vérifie.

Le sénateur Beaudoin: Je pense qu'il faut tenir compte du paragraphe 249.1(1) proposé, qui porte sur le refus de s'arrêter sans excuse raisonnable et dans le but de fuir la police. Il faut prouver l'intention criminelle. Comme l'a dit le sénateur Moore, il y a deux critères en jeu. Par exemple, si c'est seulement pour échapper à un agent de police, ce n'est pas suffisant. Il faut aussi que ce soit sans excuse raisonnable. À mon avis, c'est une protection suffisante.

Le sénateur Fraser: Ce que nous disons, c'est que ce n'est pas un simple ajout de pure forme de la notion de «risque».

Le sénateur Beaudoin: Est-ce que c'est la façon correcte de construire ce paragraphe? Si c'est un ajout, je n'ai pas d'objection. Il y a la question de l'intention criminelle, parce qu'il s'agit d'une nouvelle infraction; il faut bien le reconnaître. C'est pourquoi ils ont rédigé ce projet de loi, et je pense qu'ils ont raison. Mais il faut que ce soit formulé de manière à s'appliquer si le conducteur d'un véhicule à moteur refuse de s'arrêter sans excuse raisonnable et pour échapper à un agent de police. Il y a une bonne protection en ce sens, parce qu'il faut prouver l'intention criminelle et que l'accusé peut toujours prétendre qu'il avait une excuse raisonnable. Mais il doit établir qu'elle était vraiment «raisonnable».

M. Piragoff: Sénateur Beaudoin, vous avez parlé de la nécessité de prouver l'intention criminelle. M. Pruden a déjà dit que, si la peine restait à 14 ans, ce qui est la même chose que pour la conduite dangereuse causant la mort, les procureurs ne porteraient pas d'accusations ou n'intenteraient pas de poursuites parce qu'ils devraient alors prouver que l'accusé n'avait pas d'«excuse raisonnable»; ils devraient prouver que l'accusé avait l'intention de se sauver, et pourtant la peine serait la même. Pourquoi se compliqueraient-ils la vie, en tant que procureurs, s'ils n'y trouvaient en définitive aucun avantage?

Comme vous l'avez fait remarquer, cette nouvelle infraction comporte certains éléments plus graves, en termes d'intention criminelle — l'absence d'excuse, l'intention de fuir. La

public, and if that risk materializes, then it is an aggravated form of dangerous driving. It is more serious than dangerous driving, which simply occurs as a result of negligence. It is dangerous driving that has occurred as a result of an intentional act to evade police.

Senator Beaudoin: That is the way you read it.

Mr. Piragoff: Yes, and also without reasonable excuse. That is the justification for a greater penalty, because there are those factors that aggravate the conduct. There is some element of intention involved and not just simply negligent driving, careless driving.

The Chairman: Did I hear you correctly that there is no intermediate penalty between 14 years and life presently in the code?

Mr. Piragoff: That is correct. The current scheme within the code has nothing between 14 years and life.

Senator Cools: I think that is a point.

Senator Moore: That is a maximum. There is a range, so cannot you say that there is nothing. There is something. The court, given the circumstances, must look at the case and decide whether it should be ten years or twelve years. There is a range.

Mr. Piragoff: That is right, senator.

The Chairman: That is for the judge to decide.

Mr. Piragoff: The judge can decide.

Senator Beaudoin: As my colleague said a minute ago, there is the word “vessel” in clause 2 of the bill, proposed new subsection 259(2), and there is also the Navigation Act.

The Chairman: I know it is there. It is also in clause 3, proposed new subsection 662(5).

Senator Beaudoin: Does that qualify your answer?

Mr. Piragoff: No, senator.

Senator Beaudoin: I just want to know if I am in a car or a boat.

The Chairman: I think we are all in this boat together.

Mr. Piragoff: Clause 2 and clause 3 deal with provisions that apply to a number of provisions — sections 220, 221 and 236. These include offences such as criminal negligence causing death and criminal negligence causing bodily harm, which do not refer to any mode of vehicle, aircraft, vessel, and criminal by use of a weapon, for example. Some of the sections, such as section 249, refer to motor vehicle, vessel and aircraft. Section 250 and section 251 talk only about vessels and aircraft, I believe. That is the reason why at the end of clause 2, which is proposed new subsection 259(2), and also at the end of clause 3, proposed new subsection 662(5), there are the key words “as the case may be”, which basically says you look at the case.

culpabilité, en l'occurrence, vient du risque que ce comportement entraîne pour le public; si ce risque se matérialise, il s'agit alors d'une forme aggravée de conduite dangereuse. C'est plus grave que le simple fait de conduire dangereusement parce qu'on est négligent. Il s'agit de conduite dangereuse découlant d'un acte intentionnel pour échapper à la police.

Le sénateur Beaudoin: C'est votre interprétation.

M. Piragoff: Oui, et il y aussi le fait que la personne n'a pas d'excuse raisonnable. C'est ce qui justifie une peine plus lourde, parce que ces facteurs aggravent le comportement. Il y a un élément d'intention en cause; il ne s'agit pas seulement de conduite négligente ou imprudente.

La présidente: Vous avez dit, il me semble, qu'il n'y avait pas de peine intermédiaire entre 14 ans et la prison à vie. Est-ce que j'ai bien compris?

M. Piragoff: C'est exact. Le code actuel ne prévoit rien entre 14 ans et l'emprisonnement à perpétuité.

Le sénateur Cools: C'est intéressant.

Le sénateur Moore: Ce sont des maximums. Il y a une certaine latitude; vous ne pouvez pas dire qu'il n'y a rien. Il y a quelque chose. Le juge doit examiner les circonstances, dans chaque cas, et décider s'il devrait imposer une peine de 10 ou de 12 ans, par exemple. Il a une certaine marge de manoeuvre.

M. Piragoff: Vous avez raison, sénateur.

La présidente: C'est le juge qui décide.

M. Piragoff: Il peut décider.

Le sénateur Beaudoin: Comme l'a dit mon collègue il y a un instant, on retrouve le mot «bateau» à l'article 2 du projet de loi, qui porte sur le nouveau paragraphe 259(2) proposé, et aussi dans la loi sur la navigation.

La présidente: Je sais. On le retrouve aussi à l'article 3, qui concerne le nouveau paragraphe 662(5) proposé.

Le sénateur Beaudoin: Est-ce que cela change quelque chose à votre réponse?

M. Piragoff: Non, sénateur.

Le sénateur Beaudoin: Je voudrais simplement savoir si je suis en voiture ou en bateau.

La présidente: Je pense que nous sommes tous dans le même bateau.

M. Piragoff: L'article 2 et l'article 3 se rattachent à des dispositions qui s'appliquent elles-mêmes à un certain nombre d'autres dispositions, en l'occurrence les articles 220, 221 et 236, qui portent sur des infractions comme la négligence criminelle causant la mort et la négligence criminelle causant des lésions corporelles et qui n'ont rien à voir avec l'utilisation d'un moyen de transport en particulier — que ce soit un véhicule, un aéronef ou un bateau — ni avec l'utilisation criminelle d'une arme, par exemple. Les articles 250 et 251 font uniquement mention de bateaux et d'aéronefs, il me semble. C'est la raison pour laquelle, à la fin de l'article 2, qui correspond au nouveau paragraphe 259(2) proposé, et aussi à la fin de l'article 3, qui correspond au nouveau paragraphe 662(5), on trouve dans la

What is the offence being charged? If it is an offence with respect to a vessel, then the prohibition order is "as the case may be". If it is an offence that only applies to motor vehicles, such as the new offences, then the prohibition order is only applicable as the case may be to that type of offence. That is why the provisions exist.

The Chairman: I would point out that that is why the proposed new subsection 259(2) in clause 2 of the bill is identical to the Criminal Code except for the addition of 249.1.

Senator Beaudoin: The question is one of drafting. Do we need those paragraphs? We know what the purpose of the bill is. It is a very good idea, but do we need those paragraphs?

Mr. Piragoff: Those paragraphs do the following two things. Clause 2 provides that if a person is convicted of the new offence of failing to stop for a police officer or causing death or harm as a result of dangerous driving as a result of a police chase, the judge may prohibit the person from operating a motor vehicle for a period of time. Therefore, it is another penalty.

Senator Beaudoin: It is another one?

Mr. Piragoff: It is another penalty. The provision in clause 3 says that, if you are charged with a greater offence, such as criminal negligence causing death or criminal negligence causing bodily harm, and the prosecutor is not able to prove that offence, the court can substitute the lesser offence of dangerous driving, for example. Clause 3 provides that if the Crown charges manslaughter or criminal negligence causing death but is not able to prove that, the judge can return a lesser verdict of the new offence.

Senator Buchanan: Would that be only with respect to a motor vehicle?

Mr. Piragoff: Yes.

Senator Pearson: I am still considering the vessel, not because I want it back in this legislation but because it has raised the fact that we are looking at some new situations. I would appreciate it enormously if you could indicate to me where in the Criminal Code that particular type of problem is dealt with; and if it is not, should the Code be changed?

The Chairman: Perhaps we should ask Mr. McTeague to bring in another bill.

version anglaise les mots «as the case may be», qui sont très importants et qui signifient essentiellement qu'il faut examiner chaque cas individuellement.

Quelle est l'infraction en cause? Si c'est une infraction qui se rattache à la conduite d'un bateau, l'ordonnance d'interdiction s'applique «as the case may be», c'est-à-dire selon le cas. S'il s'agit d'une infraction qui s'applique seulement aux véhicules à moteur, comme les nouvelles infractions, l'ordonnance d'interdiction ne s'applique qu'à ce genre d'infraction, selon le cas. C'est pourquoi ces dispositions existent.

La présidente: Je vous signale que c'est la raison pour laquelle le nouveau paragraphe 259(2) proposé, à l'article 2 du projet de loi, est identique à la disposition du Code criminel, sauf pour ce qui est de l'ajout de l'article 249.1.

Le sénateur Beaudoin: C'est une question de rédaction. Avons-nous besoin de ces paragraphes? Nous savons quel est l'objectif du projet de loi. C'est une très bonne idée, mais est-ce que nous avons besoin de ces paragraphes?

M. Piragoff: Ces paragraphes visent deux choses. L'article 2 stipule que, si une personne est reconnue coupable de la nouvelle infraction qui consiste à ne pas s'arrêter à la demande d'un agent de police ou à causer la mort de quelqu'un, ou encore des blessures, en conduisant dangereusement pendant une poursuite policière, le juge peut interdire à cette personne de conduire un véhicule à moteur pendant une période donnée. Il y a donc une autre peine prévue.

Le sénateur Beaudoin: Une autre?

M. Piragoff: C'est une autre peine. La disposition contenue à l'article 3 stipule que, si une personne est accusée d'une infraction plus grave, à savoir la négligence criminelle causant la mort ou la négligence criminelle causant des lésions corporelles, et que le procureur est incapable de faire la preuve de cette infraction, la cour peut remplacer l'accusation par une accusation moins grave, par exemple pour conduite dangereuse. L'article 3 prévoit que, si la Couronne inculpe quelqu'un d'homicide involontaire coupable ou de négligence criminelle causant la mort, mais qu'elle n'est pas en mesure d'établir la preuve de ces infractions, le juge peut rendre un verdict moins sévère se rattachant à la nouvelle infraction.

Le sénateur Buchanan: Seulement dans le cas d'un véhicule à moteur?

M. Piragoff: Oui.

Le sénateur Pearson: Je pense encore à la question des bateaux, pas parce que je veux absolument qu'ils soient mentionnés dans ce projet de loi, mais parce que cela nous a fait réfléchir au fait qu'il pouvait y avoir des situations nouvelles. J'apprécierais énormément que vous puissiez m'indiquer où il est question de ce genre de problème en particulier dans le Code criminel; et, s'il n'en est pas question, est-ce que le code devrait être changé?

La présidente: Nous pourrions peut-être demander à M. McTeague de déposer un autre projet de loi.

Senator Pearson: We are getting into the issue of increasing numbers of immigrants being trafficked to Canada. The issue has a lot to do with trafficking; it is not the issue of immigrants but rather the issue of the trafficking in human beings across from Canada to the United States. The initial stage of this trafficking often occurs in boats.

The Chairman: This is difficult to answer because it really does not apply to this bill. Perhaps you could give us the answer in writing and I will transmit it to the committee. Or, if you can answer off the top of your head now, that would be great.

Mr. Piragoff: I do not know. There might be regulations under other federal legislation concerning shipping that provide an offence for a ship that fails to give way or fails to stop on instructions. That might exist. I do not know. I would have to check with the Department of Transport. It would be in another area of federal legislation that governs vessels.

Senator Pearson: I would appreciate that.

The Chairman: Thank you very much, gentlemen, for appearing this afternoon.

The committee adjourned.

Le sénateur Pearson: Il y a de plus en plus d'immigrants qui entrent illégalement au Canada. Cette question est liée de près à la contrebande d'immigrants; ce n'est pas une question d'immigration, mais plutôt de trafic d'êtres humains entre le Canada et les États-Unis. Les premières étapes de ce trafic se font souvent par bateau.

La présidente: Il est difficile de répondre à votre question parce qu'elle n'a vraiment rien à voir avec le projet de loi. Vous pourriez peut-être nous fournir la réponse par écrit, et je la transmettrai au comité. Ou alors, si vous pouvez nous répondre tout de suite sans avoir à y réfléchir plus longuement, ce serait parfait.

M. Piragoff: Je ne sais pas. Il se peut qu'il y ait des règlements, en vertu d'autres lois fédérales sur le transport maritime, qui prévoient une infraction lorsqu'un capitaine de bateau refuse de céder le passage ou de s'arrêter quand on lui en donne l'ordre. C'est possible. Je n'en sais rien. Il faudrait que je vérifie auprès du ministère des Transports. Ce serait dans un autre type de loi fédérale portant sur les bateaux.

Le sénateur Pearson: Je vous en serais reconnaissant.

La présidente: Messieurs, merci beaucoup de votre témoignage de cet après-midi.

La séance est levée.

OTTAWA, Thursday, March 2, 2000

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-202, to amend the Criminal Code (flight), met this day at 10:56 a.m. to give clause-by-clause consideration to the bill and to consider other matters.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, before we proceed to consideration of Bill C-202, an honourable senator has requested that we hold a discussion *in camera*.

The committee proceeded *in camera*.

The committee resumed in public.

The Chairman: Honourable senators, are we prepared to proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-202?

Senator Andreychuk: I think so, but from my own perspective there is another question in addition to those we have discussed about sentencing. If we perceive a single problem, there must be an act that we can pass to deal with it.

There has been comprehensive thought on this, but it seems to me that the bill should reference vessels of all kinds, if it is the actual pursuit that we are against. First, we put "vehicles"; then we had to include "motorcycles" and "snowmobiles"; next came "vessels". We can pass the bill as it is, but to be consistent, if the

OTTAWA, le jeudi 2 mars 2000

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 56 pour faire l'examen, article par article, du projet de loi C-202, Loi modifiant le Code criminel (fuite), ainsi que d'autres questions.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, avant d'entamer l'examen du projet de loi C-202, un honorable collègue a demandé la tenue d'une discussion à huis clos.

La séance se poursuit à huis clos.

La séance publique reprend.

La présidente: Honorables sénateurs, sommes-nous prêts à faire l'examen article par articles du projet de loi C-202?

Le sénateur Andreychuk: Je pense bien, mais d'après moi, une autre question se pose, à part ce dont nous avons discuté sur la détermination de la peine. Si nous percevons le moindre problème, il doit y avoir une mesure que nous pouvons adopter pour y remédier.

Le sujet a été creusé en profondeur, mais il me semble qu'il faudrait, dans le projet de loi, mentionner les bateaux de toutes sortes si c'est vraiment à la poursuite que nous nous opposons. Au début, nous parlions de «véhicules», puis nous avons dû ajouter les «motocyclettes» puis les «motoneiges», et enfin les «bateaux».

issue is fleeing from a crime with some operational mechanism, then we should include them all in the bill.

The Chairman: Yes, there was quite a bit of consideration of that. At any rate, I need a motion.

Senator Moore: In response to Senator Andreychuk's comment, we did not get this information from witnesses, but I think a number of those things may be covered by other statutes. I did ask the officials about that afterwards, but perhaps that should be a question for another day.

Senator Andreychuk: Senator Pearson made the point that certain things are covered by different acts. For example, border patrols and immigration issues are covered elsewhere — perhaps not well, but they are covered. My concern was to make sure we have consistency in our communities. In the summertime, the issue is boats. In the winter time, the issue is snowmobiles. Automobiles are used all the time. It is a common link. If no one else is inclined toward an amendment, I am certainly not pushing it. I am just noting it.

Senator Beaudoin: At the beginning of the discussion yesterday, we had an uncertainty about the definition of "motor vehicle" but, in the end, the two witnesses from the Department of Justice answered our questions generally. We must take into account that this is a new crime. It is a particular crime, but nothing else has changed in the other contexts of the Criminal Code for vessels and motor vehicles, and so on.

For myself, I am ready to proceed, having heard from those two experts. After all, they know the Criminal Code.

The Chairman: Are you then moving, Senator Beaudoin, that we now proceed to clause-by-clause consideration?

Senator Beaudoin: Yes, I believe we are ready to proceed.

The Chairman: It is moved by Senator Beaudoin that we now proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-202, an act to amend the Criminal Code (flight).

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I declare the motion carried.

Does anyone want to move a motion to dispense with clause-by-clause consideration?

Senator Cools: We cannot dispense with clause-by-clause consideration, Madam Chairman. We must do it one by one. We cannot dispense with it.

Senator Nolin: We cannot dispense with the consideration, but we can do it in bulk.

The Chairman: Yes, that was what I meant, to do it in bulk.

Nous pouvons bien adopter le projet de loi tel qu'il est, mais si nous voulons de la cohérence, si le problème, c'est la fuite d'un lieu à l'aide d'un mécanisme opérationnel, il faudrait tous les indiquer dans le projet de loi.

La présidente: Oui, on y a beaucoup réfléchi. Quoiqu'il en soit, quelqu'un doit proposer une motion.

Le sénateur Moore: Pour répondre à l'observation du sénateur Andreychuk, les témoins ne nous en ont pas parlé, mais je pense que plusieurs de ces éléments sont prévus dans d'autres lois. J'ai d'ailleurs posé la question aux intervenants par la suite, mais peut-être devrions-nous nous en discuter un autre jour.

Le sénateur Andreychuk: Le sénateur Pearson a souligné que certaines choses sont prévues dans diverses lois. Par exemple, les sujets relatifs aux patrouilles frontalières et à l'immigration sont traités ailleurs — peut-être pas très bien, mais c'est traité. Ce qui m'intéresse, c'est une certaine cohérence dans nos communautés. En été, le problème, ce sont les bateaux, et en hiver les motoneiges. Les voitures sont utilisées tout le temps. C'est un lien commun. Si personne d'autre ne penche pour un amendement, je ne vais certainement pas insister. Je voulais seulement vous le faire remarquer.

Le sénateur Beaudoin: Au début de la discussion, hier, nous n'étions pas tout à fait sûrs de la définition de l'expression «véhicule motorisé» mais, au bout du compte, les deux témoins du ministère de la Justice ont répondu à nos questions en général. Nous devons tenir compte du fait qu'il s'agit d'une nouvelle infraction. C'est un délit particulier, mais rien d'autre n'est changé dans les autres contextes prévus au Code criminel relativement aux bateaux et aux véhicules motorisés, et cetera.

De mon côté, je suis prêt à poursuivre, maintenant que j'ai entendu ces deux experts. Après tout, ils connaissent bien le Code criminel.

La présidente: Est-ce que vous proposez, alors, sénateur, que nous entamions l'examen article par article du projet de loi?

Le sénateur Beaudoin: Oui, je pense que nous y sommes prêts.

La présidente: Le sénateur Beaudoin propose donc que nous entamions l'examen article par article du projet de loi C-202, la Loi modifiant le code criminel (fuite).

Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

La présidente: Je déclare la motion adoptée.

Est-ce que quelqu'un veut proposer de nous dispenser de faire l'examen article par article?

Le sénateur Cools: Nous ne pouvons pas nous en dispenser, madame la présidente. Nous devons examiner chaque article séparément. C'est incontournable.

Le sénateur Nolin: Nous ne pouvons pas nous dispenser de l'examen des articles, mais nous pouvons les adopter en vrac.

La présidente: Oui, c'est ce que je voulais dire, les adopter en vrac.

Senator Moore: I would move then:

That the committee approve all clauses of Bill C-202, an act to amend the Criminal Code (flight), and that the Chair be authorized to report the bill without amendment, but noting the parchment error discussed at the meeting of February 23, 2000.

Senator Beaudoin: We had that problem right from the beginning; it is called a parchment error. In the House of Commons, they corrected that lacuna via the system. The Clerk there initialled it. Have we decided to do that in the Senate?

The Chairman: Yes, we directed our Law Clerk to do the same thing. It is agreed that this error was indeed a typographical error, which is known, I gather, as a parchment error. The correction cannot be done by this committee. This committee must pass the bill; otherwise, it is considered to be amending the bill. We must pass the bill as is, and then the correction of the parchment error is done by the Clerks before Royal Assent.

Senator Beaudoin: It must be done before Royal Assent.

The Chairman: The correction is initialled by both the Clerk of the House of Commons and the Clerk of the Senate. They have both agreed to do so.

Senator Beaudoin: This is in the record.

The Chairman: This is known as a parchment error. I have documents with justification and past cases here. I would prefer not to have to read them.

Senator Beaudoin: That is fine. We have precedents.

The Chairman: We found two precedents in the last session of this particular Parliament.

Senator Cools: Madam Chairman, the essential point to be made is that steps have been taken in the proper manner to have the error corrected. All that needs to be done here is to note it, within the context of voting clause by clause.

The Chairman: Precisely. That is why the wording is:

...but noting the parchment error discussed at the meeting of February 23, 2000.

All in favour?

Some Hon. Senators: Agreed.

Some Hon. Senators: On division.

Senator Nolin: I missed the meeting yesterday. I have a question regarding proposed section 291.1(4), which calls for a sentence of up to 14 years for causing bodily harm. There is no parallel with the current criminal negligence maximum sentence, which is 10 years, but I, too, would support the bill.

Senator Moore: It refers to a sentence not exceeding 14 years. We seem to be forgetting that that is a maximum. People act as if there is nothing in between. There are 14 years in between.

Le sénateur Moore: Alors je propose ce qui suit:

Que le comité approuve l'ensemble des articles du projet de loi C-202, Loi modifiant le Code criminel (fuite), et que la présidence soit autorisée à faire rapport du projet de loi non modifié, en soulignant cependant l'erreur typographique relevée dans la version anglaise du document, dont il a été discuté à la réunion du 23 février 2000.

Le sénateur Beaudoin: Nous avons cerné ce problème dès le départ; c'est une erreur typographique. À la Chambre des communes, cette lacune a été corrigée dans le système. Le greffier l'a paraphée. Avons-nous décidé d'en faire autant au Sénat?

La présidente: Oui, nous avons chargé notre juriste de faire de même. Il est convenu que cette erreur était bien une coquille, une erreur typographique. Le présent comité ne peut pas la corriger. Il doit adopter le projet de loi, sinon on considère qu'il l'amende. Nous devons adopter le projet de loi tel qu'il est, puis les greffiers corrigeront l'erreur typographique avant que le projet de loi reçoive la sanction royale.

Le sénateur Beaudoin: Ce doit être fait avant l'obtention de la sanction royale.

La présidente: La correction est paraphée par le greffier de la Chambre des communes et par celui du Sénat. Ils en ont tous deux convenu.

Le sénateur Beaudoin: C'est indiqué au compte rendu.

La présidente: C'est reconnu comme une erreur typographique. J'ai des documents de justification et des exemples d'autres cas semblables. Je préférerais ne pas avoir à les lire.

Le sénateur Beaudoin: Ça va. Puisqu'il y a des précédents.

La présidente: Nous avons trouvé deux occurrences survenues au cours de la dernière session de ce Parlement-ci.

Le sénateur Cools: Madame la présidente, l'essentiel est que des mesures appropriées ont été prises pour faire corriger l'erreur. Il suffit d'en prendre note, dans le contexte de l'étude article par article.

La présidente: Précisément. C'est pourquoi la motion est formulée ainsi:

[...] en soulignant cependant l'erreur typographique relevée dans la version anglaise du document, dont il a été discuté à la réunion du 23 février 2000.

Tout le monde est d'accord?

Des voix: D'accord.

Des voix: Avec dissidence.

Le sénateur Nolin: Je n'étais pas à la réunion d'hier. J'ai une question au sujet du paragraphe 249.1(4), où il est question d'une peine d'emprisonnement maximale de 14 ans si une autre personne a subi des lésions corporelles. Il n'y a aucun parallèle avec la peine maximale qui est imposée actuellement pour négligence criminelle, qui est de 10 ans, mais je serais tout de même d'accord avec le projet de loi.

Le sénateur Moore: Il s'agit d'une peine maximale de 14 ans. Nous semblons oublier que c'est un maximum. C'est à croire qu'il n'y a pas autre chose. La peine peut aller de zéro à 14 ans.

Senator Nolin: I know that, but we are moving from 10 to 14 years maximum. Why 14 and not 17? This relates to the discussion we had *in camera*. I am ready to support the bill, but perhaps senators who were here yesterday have an answer to that question. The real parallel with criminal negligence causing bodily harm would be 10 years or life, but not 14 years.

Senator Cools: Madam Chairman, we cannot proceed in the way we are proceeding. We must go clause by clause so that people like Senator Nolin can speak to any clause that is in issue.

The Chairman: The motion includes all the clauses.

Senator Cools: Chairman, you say "all the clauses." You should say "clauses 1 to" whatever.

The Chairman: I refer then to clauses 1 to 3. Senator Moore has moved their approval. That question was asked and discussed and answered yesterday.

Senator Beaudoin: The text actually refers to 10 years.

Senator Nolin: The bill says 14 years. Do we want to live with that discrepancy? I am not moving an amendment. I am just asking because I understand you have discussed that.

The Chairman: Amendments like this we cannot do on an ad hoc basis. That is part of the reason I have agreed to address a study on sentencing.

Senator Cools: Are you saying that the official yesterday made a mistake? If so, it is very important that it be recorded here.

The Chairman: No, Senator Nolin was not here yesterday.

Senator Nolin: No. Mr. McTeague said they paralleled criminal negligence in framing the sentencing in this bill. If that is the intent, there is a discrepancy between the proposed section 249.1(4)(a), found in clause 1 of the bill, and that which is actually found in the Criminal Code for bodily harm caused by criminal negligence.

Senator Cools: Madam Chairman, we would have to look at the record, but I was under the impression from yesterday's session that the officials addressed this. They told us that the maximum sentence for dangerous driving causing death is 14 years. Is it not?

Senator Fraser: There are two categories of offences. One is dangerous driving and one is criminal negligence. Criminal negligence causing bodily harm does not carry a 14-year term; dangerous driving does.

Senator Cools: Mr. McTeague was right yesterday and Senator Nolin is also right.

Senator Nolin: That is why we need a study.

Le sénateur Nolin: Je sais bien, mais nous passons d'une peine maximale de 10 ans à 14 ans. Pourquoi 14 et non pas 17? Ceci se rapporte à la discussion que nous avons eue à huis clos. Je suis prêt à appuyer le projet de loi, mais peut-être les sénateurs qui étaient ici hier ont-ils une réponse à me donner. Pour qu'il y ait parallèle avec la peine imposée pour négligence criminelle causant des lésions corporelles, ce serait 10 ans ou l'emprisonnement à perpétuité, et non pas 14 ans.

Le sénateur Cools: Madame la présidente, nous ne pouvons pas poursuivre ainsi. Nous devons procéder à une étude article par article du projet de loi pour permettre au sénateur Nolin et à d'autres de remettre en question des articles qui leur posent un problème.

La présidente: La motion qui a été présentée porte sur tous les articles.

Le sénateur Cools: Madame la présidente, vous dites «tous les articles». Vous devriez dire «les articles 1 jusqu'à» un numéro quelconque.

La présidente: Très bien, disons donc les articles 1 à 3. Le sénateur Moore a proposé leur approbation. La question a été posée et débattue, et une réponse a été donnée hier.

Le sénateur Beaudoin: En fait, dans le texte, c'est 10 ans.

Le sénateur Nolin: Dans le projet de loi, c'est 14 ans. Voulons-nous admettre cette divergence? Je ne propose pas d'amendement. Je ne fais que poser la question parce que, à ce que je comprends, vous en avez déjà discuté.

La présidente: Nous ne pouvons pas faire des amendements ainsi, de façon ponctuelle. C'est en partie pourquoi j'ai accepté d'envisager une étude sur la détermination de la peine.

Le sénateur Cools: Voulez-vous dire que l'intervenant, hier, s'est trompé? Dans ce cas, il est très important que ce soit inscrit au compte rendu ici.

La présidente: Non, le sénateur Nolin n'était pas ici hier.

Le sénateur Nolin: Non. M. McTeague a dit qu'on établissait un parallèle avec la négligence criminelle pour déterminer la peine dans ce projet de loi. Si c'est le but visé, il y a une divergence entre l'alinéa 249.1(4)a), à l'article 1 du projet de loi, et ce que prévoit actuellement le Code criminel pour les lésions corporelles causées par négligence criminelle.

Le sénateur Cools: Madame la présidente, nous pourrions vérifier dans le compte rendu, mais j'ai eu l'impression, lors de la séance d'hier, que les intervenants avaient réglé cela. Ils nous ont dit que la peine maximale pour conduite dangereuse causant la mort est de 14 ans. N'est-ce pas?

Le sénateur Fraser: Il y a deux catégories d'infractions. L'une est la conduite dangereuse et l'autre est la négligence criminelle. La négligence criminelle causant des lésions corporelles n'entraîne pas une peine de 14 ans; la conduite dangereuse oui.

Le sénateur Cools: M. McTeague avait raison hier, et le sénateur Nolin aussi a raison.

Le sénateur Nolin: C'est pourquoi nous devons faire une étude.

The Chairman: Absolutely; we need a study.

Senator Beaudoin: We may be against a term of 14 years; that is up to us. Yesterday, we discussed that and, rightly or wrongly, they say this is a new crime and the proposer is suggesting 14 years. We debated it and the witnesses said very clearly that such a sentence would never be given. That is hardly a strong argument, because you just never know. That is the kind of answer I do not like: "It will never happen." However, nothing precludes us from amending it.

Senator Nolin: I am not proposing an amendment. I understand that the motion will carry on division and everyone will live with it.

Senator Beaudoin: If there are many people who are against a term of 14 years, we should speak to that.

Senator Cools: We cannot proceed like this. If there are objections to one particular clause, each senator must have the opportunity to speak to that clause. The members of the committee have to be permitted to vote on each part. Under the motion of Senator Moore, one can only vote for or against the bill.

The Chairman: There has been no evidence before us whatsoever against this bill, absolutely none. We were not able to find any witness to appear before us who would speak against this bill or disagree with it. We invited a whole list of people and they all agreed; they did not want to come.

Senator Fraser: Madam Chairman, for what it is worth, I was the first person to say "on division." I therefore should note that, while the heart of my objection relates to a specific clause, the bill is sufficiently interrelated among its various parts that my "on division" applies to the whole bill and not just to one clause.

Senator Cools: That is different. We can vote on the motion as it is, then.

Senator Moore: I repeat my motion:

That the committee approve all clauses of Bill C-202, an act to amend the Criminal Code (flight), and that the Chair be authorized to report the bill without amendment, but noting the parchment error discussed at the meeting of February 23, 2000.

The Chairman: All in favour?

Some Hon. Senators: Agreed.

Some Hon. Senators: On division.

Senator Beaudoin: I would like to know how many senators are saying "on division."

The Chairman: That would require a recorded vote.

Senator Beaudoin: It seems different today from yesterday. Senator Nolin has that sentiment, too, I think.

La présidente: Très juste. Cette étude est nécessaire.

Le sénateur Beaudoin: Nous pouvons nous opposer à une peine de 14 ans; c'est à nous d'en décider. Hier, nous en avons parlé et, à tort ou à raison, ils disent que c'est une nouvelle infraction et l'auteur du projet de loi suggère 14 ans. Nous en avons discuté et les témoins ont dit très clairement qu'une telle peine ne serait jamais imposée. Ce n'est pas forcément un argument très valable, parce qu'on ne sait jamais. C'est le genre de réponse que je n'aime pas: «Ça n'arrivera jamais». Cependant, personne ne nous empêche de faire un amendement.

Le sénateur Nolin: Je ne propose pas un amendement. À ce que je comprends, la motion sera adoptée avec dissidence, et tout le monde devra l'accepter.

Le sénateur Beaudoin: S'il y en a beaucoup qui s'opposent à une peine de 14 ans, nous devrions en discuter.

Le sénateur Cools: Nous ne pouvons pas poursuivre ainsi. S'il y a des objections à un article en particulier, chaque sénateur doit avoir la possibilité de donner son avis sur cette disposition. Les membres du comité doivent être autorisés à se prononcer sur chaque article. D'après la motion qu'a présentée le sénateur Moore, on ne peut voter qu'en faveur du projet de loi dans son ensemble, ou contre lui.

La présidente: Nous n'avons pas entendu le moindre témoignage contre ce projet de loi, absolument aucun. Nous n'avons pas pu trouver de témoin qui veuille comparaître devant nous pour dire du mal de ce projet de loi ou s'y opposer. Nous avons invité toute une liste de gens, et ils ont tous dit la même chose; ils ne voulaient pas comparaître.

Le sénateur Fraser: Madame la présidente, si cela vous intéresse, j'ai été la première à dire «avec dissidence». J'aimerais donc préciser que, bien que mon objection se rapporte à un article spécifique, les diverses parties du projet de loi sont suffisamment inter reliées pour que ma «dissidence» s'applique à l'ensemble du projet de loi et non pas à un seul article.

Le sénateur Cools: C'est différent. Nous pouvons donc voter sur la motion telle quelle.

Le sénateur Moore: Je répète ma motion:

Que le comité approuve l'ensemble des articles du projet de loi C-202, Loi modifiant le Code criminel (fuite), et que la présidence soit autorisée à faire rapport du projet de loi non modifié, en soulignant cependant l'erreur typographique relevée dans la version anglaise du document, dont il a été discuté à la réunion du 23 février 2000.

La présidente: Tout le monde est d'accord?

Des voix: D'accord.

Des voix: Avec dissidence.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais savoir combien de sénateurs disent «avec dissidence».

La présidente: Il faudrait pour cela faire un vote par appel nominal.

Le sénateur Beaudoin: Il semble que ce soit différent aujourd'hui, par rapport à hier. Le sénateur Nolin, je crois, a la même impression.

Senator Cools: It is up to the senators who have called "on division" to request a recorded vote. Otherwise, the majority carries.

Senator Nolin: The report will mention that the bill is adopted on division.

Senator Cools: That is right.

Senator Fraser: I said "on division" three times. Senator Joyal said it twice.

The Chairman: The bill is carried, on division. I will report this bill this afternoon in the Senate.

Senator Beaudoin: What is done is done, but I am a bit surprised by this discussion. If someone is not ready to accept a 14-year term, there should be an amendment.

Senator Fraser: Senator Beaudoin, if there is an amendment, this bill will almost certainly die, because it is a private member's bill. It will go back into the hopper in the Commons and it will never come out again.

Senator Cools: It is passed now.

Senator Andreychuk: That explanation troubles me even more. If you have a fundamental objection to the bill, it is your obligation to amend it and let the bill take the consequences of that. Otherwise, vote in favour. We are all weighing the pluses and negatives. One negative is that the bill would die.

Senator Fraser: Without getting into a profound discussion, I had other problems with this bill.

The Chairman: While we were *in camera*, we spoke of a future study that this committee will undertake. It is needed, but I thought we had settled all these problems *in camera*.

In any event, we turn now to our budget, copies of which have been distributed. The total budget is \$29,150. This budget must go to the Internal Economy Committee by March 3.

On page 3, you will see a comparison of the proposed budget to our actual budgets for the past three years. I will speak only to the items that are different from last year.

Last year, we budgeted \$5,000 for professional services. This year we are budgeting \$2,500 for a total, under "Professional and Other Services", of \$15,600. Last year, we only spent \$794.46. There certainly is enough of a cushion for us to cover any expenses we might have on a special study.

Senator Beaudoin: If the sentencing study goes ahead, will it be covered by this budget?

The Chairman: If we do a study, we will prepare a separate budget. The Senate will have to approve the special study and we will have to present the supplementary budget to the Internal Economy Committee.

Le sénateur Cools: Il incombe aux sénateurs qui ont dit «avec dissidence» de demander un vote par appel nominal. Autrement, la majorité l'emporte.

Le sénateur Nolin: Dans le rapport, il sera dit que le projet de loi a été adopté avec dissidence.

Le sénateur Cools: C'est cela.

Le sénateur Fraser: J'ai dit «avec dissidence» trois fois et le sénateur Joyal, deux fois.

La présidente: Le projet de loi est adopté avec dissidence. J'en ferai rapport au Sénat cet après-midi.

Le sénateur Beaudoin: Ce qui est fait est fait, mais je suis un peu étonné de cette discussion. Si quelqu'un n'est pas prêt à accepter la peine de 14 ans, il devrait y avoir un amendement.

Le sénateur Fraser: Monsieur le sénateur, si un amendement doit être apporté à ce projet de loi, il mourra presque certainement, parce qu'il émane d'un député. Il sera remis dans le panier des Communes et il n'en ressortira plus jamais.

Le sénateur Cools: Il est adopté maintenant.

Le sénateur Andreychuk: Cette explication me trouble encore plus. Si vous avez une objection fondamentale au projet de loi, il est de votre devoir d'y faire un amendement et d'en accepter les conséquences. Autrement, vous devez voter en faveur de son adoption. Nous pesons tous, ici, les avantages et les inconvénients. L'un des inconvénients est que le projet de loi mourrait.

Le sénateur Fraser: Sans vouloir lancer un grand débat, ce projet de loi me posait d'autres problèmes.

La présidente: Quand nous discutons à huis clos, nous avons parlé d'une étude que le comité devra entreprendre. C'est nécessaire, mais je croyais que nous avions réglé tous ces problèmes à huis clos.

Quoi qu'il en soit, nous passons maintenant à notre budget, dont des copies ont été distribuées. Le budget total est de 29 150 \$. Il doit être présenté au Comité de la régie interne au plus tard le 3 mars.

On fait à la page 3 une comparaison du budget proposé avec les budgets réels des trois dernières années. Je ne vais relever que ce qui est différent de l'année dernière.

L'année dernière, nous avions prévu 5 000 \$ pour les services professionnels. Cette année, nous en prévoyons 2 500 \$, pour un total, sous «Services professionnels et autres», de 15 600 \$. L'an passé, nous n'avons dépensé que 794,46 \$. Cela nous fera certainement un coussin de sécurité suffisant pour couvrir les frais d'une étude spéciale.

Le sénateur Beaudoin: Si on fait cette étude sur la détermination de la peine, est-ce que ce budget suffira à en couvrir les coûts?

La présidente: Si nous faisons cette étude, il nous faudra prévoir un budget distinct. Le Sénat devra approuver l'étude spéciale et nous devrons présenter un budget supplémentaire au comité de la régie interne.

Under "Transportation and Communications" the *per diem* amount for travel expenses has risen from \$610 last year to \$650, although that amount was not used last year at all.

Under "Videoconferencing" we have increased the budget from \$2,500 to \$5,000 in case some of the bills that come before us require it. It may be cheaper to videoconference than to travel.

The expenditure for books and periodicals has been reduced by \$50 to \$1,500. Last year, we spent \$535 to purchase copies of the Criminal Code.

The total amount is \$29,150, which is \$10 less than last year's proposed budget.

Is everyone in favour of presenting this budget to the Internal Economy Committee?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I shall go and fight the hard battle again.

Senator Nolin: Someone may laugh, because last year we asked for \$29,160 but we only spent \$2,329.46.

The Chairman: yes, that is all we cost the Senate last year.

Senator Beaudoin: And look at what we have accomplished. We should receive a medal.

The Chairman: I agree. I will report the budget as approved.

The committee adjourned.

Sous «Transports et Communications», l'indemnité journalière pour les frais de déplacement est montée, de 610 \$ l'année dernière à 650 \$ cette année, bien que nous n'en ayons rien dépensé l'année dernière.

Sous «Vidéoconférences», nous avons augmenté le budget de 2 500 \$ à 5 000 \$, au cas où les projets de loi qui nous sont présentés l'exigent. Ce pourrait être plus économique de faire une vidéoconférence au lieu de nous déplacer.

Les dépenses au titre des livres et des périodiques ont été réduites de 50 \$, pour un total de 1 500 \$. L'année dernière, nous avons mis 535 \$ sur l'achat de copies du Code criminel.

Au total, cela nous fait 29 150 \$, soit 10 \$ de moins que le budget proposé l'année dernière.

Est-ce que tout le monde est d'accord pour présenter ce budget au comité de la régie interne?

Des voix: D'accord.

La présidente: Alors je vais reprendre les armes.

Le sénateur Nolin: Il y en a peut-être qui riront, parce que l'année dernière nous avons demandé 29 160 \$ et n'en avons dépensé que 2 329 46 \$.

La présidente: Oui, c'est tout ce que nous avons coûté au Sénat l'année dernière.

Le sénateur Beaudoin: Et voyez ce que nous avons réalisé. Nous devrions recevoir une médaille!

La présidente: Je suis bien d'accord. Je vais donc présenter le budget tel qu'approuvé.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Wednesday, March 1, 2000

From the Canadian Police Association:

David Griffin, Executive Officer.

From the Fédération des policiers et policières municipaux du Québec:

Yves Prud'homme, President;

Christine Beaulieu, Coordinator of Communications.

From the Department of Justice:

Hal Pruden, Legal Counsel, Criminal Law Policy Section;

Donald K. Piragoff, General Counsel, Criminal Law Policy Section.

Le mercredi 1^{er} mars 2000

De l'Association canadienne des policiers et policières:

David Griffin, agent exécutif.

De la Fédération des policiers et policières municipaux du Québec:

Yves Prud'homme, président;

Christine Beaulieu, coordonnatrice des communications.

Du ministère de la Justice:

Hal Pruden, conseiller juridique, Section de la politique en matière de droit pénal;

Donald K. Piragoff, conseiller juridique général, Section de la politique en matière de droit pénal.



Second Session
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

Deuxième session de la
trente-sixième législature, 1999-2000

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, March 22, 2000

Le mercredi 22 mars 2000

Issue No. 11

Fascicule n° 11

First meeting on:

Bill S-2, An Act to facilitate the making of legitimate
medical decisions regarding life-sustaining treatments
and the controlling of pain

Première réunion concernant:

Le projet de loi S-2, Loi facilitant la prise de décisions
médicales légitimes relativement aux traitements de
survie et au traitement de la douleur

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
* Boudreau, P.C.	* Lynch-Staunton
(or Hays)	(or Kinsella)
Buchanan, P.C.	Moore
Cools	Nolin
Fraser	Pearson
Ghitter	Poy

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Joyal, c.p.
* Boudreau, c.p.	* Lynch-Staunton
(ou Hays)	(ou Kinsella)
Buchanan, c.p.	Moore
Cools	Nolin
Fraser	Pearson
Ghitter	Poy

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, February 23, 2000:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Carstairs, seconded by the Honourable Senator Pépin, for the second reading of Bill S-2, An Act to facilitate the making of legitimate medical decisions regarding life-sustaining treatments and the controlling of pain.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Carstairs moved, seconded by the Honourable Senator Pépin, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 23 février 2000:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Carstairs, appuyée par l'honorable sénateur Pépin, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-2, Loi facilitant la prise de décisions médicales légitimes relativement aux traitements de survie et au traitement de la douleur.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Carstairs propose, appuyée par l'honorable sénateur Pépin, que le projet de loi soit renvoyé au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, March 22, 2000

(14)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3:34 p.m. in Room 257, East Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, P.C., Cools, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Moore, Nolin, Pearson, and Poy (11).

Other senator present: The Honourable Senator Roche (1).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Nancy Holmes, Research Officer.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, February 23, 2000, the committee began its examination of Bill S-2, An Act to facilitate the making of legitimate medical decisions regarding life-sustaining treatments and the controlling of pain.

WITNESS:

The Honourable Senator Sharon Carstairs, Sponsor of the Bill.

The Honourable Senator Carstairs made a statement and answered questions.

The Honourable Senator Carstairs tabled a letter dated October 31, 1999 addressed to Ms Deborah J. M. Palumbo, Senate Parliamentary Counsel, from James W. Ryan, Q.C., regarding Bill S-2, Medical Decisions Facilitation Act, which was filed with the Clerk of the Committee as Exhibit 5900 L1/S-2, 11 "1".

At 5:35 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du comité,

Till Heyde

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 22 mars 2000

(14)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 34, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, c.p., Cools, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Moore, Nolin, Pearson et Poy (11).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Roche (1).

Également présente: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes, attachée de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 23 février 2000, le comité entreprend l'examen du projet de loi S-2, Loi facilitant la prise de décisions médicales légitimes relativement aux traitements de survie et au traitement de la douleur.

TÉMOIN:

L'honorable sénateur Sharon Carstairs, marraine du projet de loi.

L'honorable sénateur Carstairs fait une déclaration et répond aux questions.

L'honorable sénateur Carstairs dépose auprès du greffier une lettre, en date du 31 octobre 1999, adressée à Mme Deborah J. M. Palumbo, conseillère parlementaire du Sénat, par James W. Ryan, c.r., au sujet du projet de loi S-2, Loi facilitant la prise de certaines décisions médicales (pièce 5900 L1/S-2, 11 «1»).

À 17 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, March 22, 2000

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-2, to facilitate the making of legitimate medical decisions regarding life-sustaining treatments and the controlling of pain, met this day at 3:34 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, our witness today is the Honourable Senator Sharon Carstairs, who is far more accustomed to dealing with this committee than am I, as she was chairman of the committee for a number of years.

Hon. Sharon Carstairs: Thank you very much, Madam Chairman.

Honourable senators, the purpose of the Medical Decisions Facilitation Act is to facilitate the making of medical decisions by patients through the protection of health care providers from criminal liability when they act in accordance with their patients' wishes. More specifically, the bill would clarify the law by protecting health care providers when they withhold or withdraw life-sustaining treatment at the request of the patient, or administer pain-relieving medication to alleviate physical pain without the intention to cause death.

This bill also provides for the Minister of Health to establish national guidelines and to promote education and training in the areas of life-sustaining medical treatment, the controlling of pain and palliative care.

Bill S-2 is the third bill of its kind to be introduced in the Senate in recent years.

On November 27, 1996, I introduced Bill S-13, to amend the Criminal Code (protection of health care providers). That bill died on the Order Paper with the federal election call in May 1997.

[*Translation*]

In the last session of Parliament, Senator Thérèse Lavoie-Roux introduced Bill S-29, which had the same general purpose as Bill S-13, namely the protection of patients and health care providers.

Bill S-29 died on the Order Paper with the prorogation of Parliament in September of last year. In my view, Bill S-2, the proposed Medical Decisions Facilitation Act, incorporates the best of both Bill S-13 and Bill S-29.

[*English*]

However, the basis of this bill is much broader than the work of Senator Lavoie-Roux and myself. Bill S-2 begins with a preamble. It is important that I read that preamble:

WHEREAS the Special Senate Committee on Euthanasia and Assisted Suicide, appointed on February 23, 1994, addressed in its proceedings the medical practices of the

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 22 mars 2000

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-2, Loi facilitant la prise de décisions médicales légitimes relativement aux traitements de survie et au traitement de la douleur, se réunit aujourd'hui, à 15 h 34, pour en étudier la teneur.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, nous allons entendre aujourd'hui le témoignage de l'honorable sénateur Sharon Carstairs, qui connaît ce comité beaucoup mieux que moi, étant donné qu'elle l'a présidé pendant un certain nombre d'années.

L'honorable Sharon Carstairs: Merci beaucoup, madame la présidente.

Honorables sénateurs, la Loi sur la prise de décisions médicales a pour objet de faciliter la prise de décisions médicales par les patients en protégeant les soignants contre les poursuites pénales suite à l'accomplissement d'actes qui sont conformes aux souhaits du patient. Plus précisément, ce texte clarifie le droit en protégeant le soignant qui, à la demande du patient, s'abstient de lui administrer un traitement de survie ou interrompt celui-ci, ou qui lui administre des médicaments pour soulager ses souffrances physiques sans avoir l'intention de causer la mort.

Le projet de loi dispose également que le ministre de la Santé devra établir des lignes directrices nationales et promouvoir l'éducation du public et la formation en matière de traitements de survie, de traitement de la douleur et de soins palliatifs.

Le projet de loi S-2 est le troisième que le Sénat dépose sur ce sujet depuis quelques années.

Le 27 novembre 1996, j'ai déposé le projet de loi S-13, Loi modifiant le Code criminel (protection des soignants). Ce projet de loi est mort au *Feuilleton* lorsque les élections fédérales ont été déclenchées en mai 1997.

[*Français*]

Lors de la dernière session parlementaire, le sénateur Thérèse Lavoie-Roux a déposé le projet de loi S-29, qui avait la même teneur que le projet de loi S-13, soit la protection des patients et des soignants.

Le projet de loi S-29 est mort au *Feuilleton* suite à la prorogation du Parlement en septembre dernier. À mon avis, le projet de loi S-2, Loi facilitant la prise de certaines décisions médicales, intègre les meilleurs éléments des projets de loi S-3 et S-29.

[*Traduction*]

Cependant, la portée du présent projet de loi est beaucoup plus vaste que le travail réalisé par le sénateur Lavoie-Roux et moi-même. Le projet de loi commence par un préambule. Il est important que je vous en fasse la lecture.

ATTENDU: que le Comité sénatorial spécial sur l'euthanasie et l'aide au suicide, constitué le 23 février 1994, a délibéré sur les actes médicaux comportant l'abstention et l'interrup-

withholding and withdrawal of life-sustaining treatment and the provision of treatment to alleviate suffering that might result in the shortening of life;

AND WHEREAS, in its report entitled *Of Life and Death* dated June 6, 1995, the Committee recognized the existence of uncertainty within the medical profession and public of Canada regarding the legal consequences of these medical practices;

AND WHEREAS the Committee unanimously recommended that the Criminal Code be amended to allow health care providers to carry out these medical practices in certain cases without the fear of incurring criminal liability in order to ensure that the wishes of patients are honoured and respected;

AND WHEREAS the Committee unanimously recommended that the department of government responsible for the protection and promotion of the health of Canadians, in cooperation with the provincial authorities and associations of health care professionals, establish guidelines regarding these medical practices;

AND WHEREAS the Committee unanimously recommended increased public education and improved training of health care professionals in respect of these medical practices;

NOW, THEREFORE, Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons of Canada, enacts as follows:

This bill, therefore, is the direct result of the work of the Special Senate Committee on Euthanasia and Assisted Suicide and all the senators who partook in that committee. Of course, the special Senate committee was not the first to make these recommendations. The Canadian Medical Association has advocated the clarification of the criminal law in both areas since 1992. The Law Reform Commission of Canada recommended the criminal law be clarified in both areas in 1983. One should ask: Why is this bill necessary?

The special Senate committee recognized that Canadian courts have held that there is a common-law right of patients to refuse to consent to medical treatment or to demand that treatment, once commenced, be withdrawn. Cases such as *Mallette v. Shulman*, *Nancy B. v. Hôtel-Dieu de Québec*, and *Rodriguez* specifically recognized this right, even though the consequence of withholding or withdrawing life-sustaining treatment is death. However, the committee heard evidence from a wide variety of witnesses who testified as to the confusion that exists among health care providers and the general public regarding the patient's right to refuse to consent to medical treatment or to demand that treatment, once commenced, be withdrawn.

Dr. Ted Boadway, Director of Health Policy at the Ontario Medical Association, perhaps said it best in his testimony to the Special Senate Committee on Euthanasia and Assisted Suicide when he said:

In reality, however, the common law is not sufficiently clear to be well understood by practitioners or the general public, nor is it completely generalizable from one case to

tion des traitements de suivi, ainsi que sur ceux qui, visant à soulager la souffrance, risquent de causer l'abrégement de la vie;

QUE, dans son rapport intitulé *De la vie et de la mort* et daté du 6 juin 1995, le comité a constaté l'existence d'incertitudes au sein du corps médical et du grand public sur les conséquences juridiques de tels actes;

QU'il a recommandé à l'unanimité qu'une modification du Code criminel qui permette aux soignants d'accomplir ces actes dans certains cas sans crainte de responsabilité pénale, de sorte que les souhaits du patient soient respectés;

QU'il a recommandé à l'unanimité que le ministère gouvernemental responsable de la protection et de la promotion de la santé des Canadiens établisse, en collaboration avec les autorités provinciales et les associations des professionnels de la santé, des lignes directrices concernant ces actes médicaux;

QU'il a recommandé à l'unanimité que le grand public soit mieux informé que la formation des professionnels de la santé soit améliorée relativement à ces actes médicaux,

Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, édicte:

Ce projet de loi est donc le fruit des travaux du comité sénatorial spécial sur l'euthanasie et l'aide au suicide et de tous les sénateurs et sénateurs qui y ont participé. Bien sûr, le comité sénatorial spécial n'a pas été le premier intervenant à formuler ces recommandations. L'Association médicale canadienne réclame que le droit pénal soit clarifié sur les deux questions depuis 1992. En 1983, la Commission de réforme du droit du Canada a recommandé que le droit pénal soit clarifié sur ces deux questions. Pourquoi ce projet de loi est-il nécessaire?

Le comité sénatorial spécial a reconnu que les tribunaux admettent l'existence en common law du droit du patient de refuser un traitement ou de demander qu'il soit interrompu. Plusieurs décisions ont spécifiquement reconnu ce droit, notamment dans les causes *Mallette c. Shulman*, *Nancy B. c. Hôtel-Dieu de Québec* et *Rodriguez*, bien que l'abstention ou l'interruption d'un traitement de survie signifie la mort. Cependant, des témoins très divers ont affirmé au comité qu'il existe une grande confusion parmi les soignants et dans le grand public au sujet du droit des patients à refuser un traitement ou à demander qu'il soit interrompu.

Le Dr Ted Broadway, directeur de la Politique sanitaire à l'Ontario Medical Association, l'a formulé éloquentement dans son témoignage devant le comité sénatorial spécial sur l'euthanasie et l'aide au suicide:

En réalité cependant, la common law n'est pas suffisamment claire pour être bien comprise par les praticiens ou le grand public, pas plus qu'elle n'est parfaitement généralisa-

the next, thus leaving enough ambiguity in the minds of practitioners that they are uncertain of their obligations and possible legal liability for either failing to treat or treating.

Similarly, the committee recognized that the Criminal Code does not prohibit palliative care, even if it hastens the death of the patient, so long as the care is carried out in accordance with generally accepted medical practices. However, it heard evidence from many witnesses who testified that many health care providers are hesitant to provide adequate palliation and pain control because they fear criminal liability where the treatment may shorten the life of the patient, even though the intent is not to cause death. For these reasons, the special Senate committee felt that a clarification of the criminal law was necessary.

How does this bill meet the intention to clarify the criminal law? Clause 2 of the bill provides that no health care provider is guilty of an offence under the Criminal Code by reason only that the health care provider administers medication, with the intention of alleviating or removing the physical pain of a person, even though there is a risk that doing so might shorten the life of that patient.

The special Senate committee used the broader terminology "alleviation of suffering," but the wording of clause 2 narrows the scope and excludes situations where medication might be administered to alleviate emotional or psychological suffering.

However, clause 2 would not provide protection where another ground of criminal liability, such as criminal negligence, might exist. Furthermore, clause 2 specifically does not apply to situations where there is also an intention to cause death, sometimes called mercy killing.

Subclause 3(1) of the bill provides that no health care provider is guilty of an offence under the Criminal Code by reason only that they withhold or withdraw life-sustaining medical treatment from a competent person who requests the treatment to be withheld or withdrawn.

Subclause 3(2) clarifies the circumstances where a request is valid under subclause 3(1). An advance written directive made under the laws of a province will always take precedence. In the absence of an advance written directive, under the laws of a province, an informal written directive or a request made orally or by signs made at any time is a valid request if it is made in the presence of at least one witness.

Subclause 3(3) provides that a substitute request can come from a proxy, legal representative or spouse, only if the patient is incompetent and did not while competent make a valid request. Under Bill S-2, the substitute request for an incompetent person would most often be made by the person most intimately associated with the patient. However, the core of the bill supports the patient's right to make their own health care decisions in a free and informed manner.

Most provinces in Canada have provincial laws for advance directives or living wills. Under these provincial laws, a competent person can appoint a proxy to make health care

decisions from one case to the next, ce qui laisse ainsi assez d'ambiguïté dans l'esprit des praticiens pour qu'ils doutent de leurs obligations et de leurs responsabilités pénales éventuelles découlant du fait d'administrer ou de refuser d'administrer un traitement.

En outre, le comité a reconnu que le Code criminel n'interdit pas les soins palliatifs, même si cela doit abrégé la vie du patient, à condition qu'ils soient administrés selon la pratique médicale établie. Cependant, divers témoins nous ont dit que de nombreux soignants hésitent à administrer des soins palliatifs et des traitements antidouleur adéquats par crainte de poursuites lorsque ces traitements risquent d'abrégé la vie du patient même si l'intention n'est pas de causer la mort. Pour ces raisons, le comité sénatorial spécial estime qu'il est nécessaire de clarifier le droit pénal.

Comment le projet de loi atteint-il son objectif de préciser le Code criminel? L'article 2 du projet de loi édicte que n'est coupable d'aucune infraction prévue par le Code criminel le soignant qui, afin de soulager ou de faire cesser les souffrances physiques d'un patient, lui administre des médicaments en doses susceptibles d'abrégé sa vie.

Le comité sénatorial spécial emploie l'expression plus vaste de «soulagement de la souffrance» mais le libellé de l'article 2 en réduit le champ et exclut les cas de médicaments administrés pour soulager des souffrances mentales ou psychologiques.

Cependant, l'article 2 ne saurait être invoqué lorsqu'il y a responsabilité pénale, comme dans le cas de négligence criminelle. En outre, l'article ne s'applique expressément pas aux cas où il y a intention de causer la mort, ce qu'on appelle parfois le meurtre par compassion.

Le paragraphe 3(1) dispose qu'aucun soignant n'est coupable d'une infraction prévue par le Code criminel du seul fait qu'il s'abstient d'administrer ou qu'il interrompt un traitement de survie à la demande d'un patient qui est juridiquement capable.

Le paragraphe 3(2) précise les circonstances dans lesquelles est valable la demande visée au paragraphe 3(1). Des instructions écrites faites à l'avance et conformément aux lois d'une province auront toujours la priorité. À défaut d'instructions écrites préalables faites conformément aux lois d'une province, des instructions écrites informelles ou une demande faite verbalement ou par signes à tout moment seront valables si elles sont faites en présence d'au moins un témoin.

Le paragraphe 3(3) prévoit une demande substitutive faite par un mandataire, un représentant légal ou le conjoint seulement si, pendant qu'il en était capable, le malade n'a pas fait la demande. En vertu du projet de loi S-2, la demande substitutive au nom d'une personne incapable de prendre une décision, sera faite par la personne la plus intimement liée au malade. Cependant, l'essentiel du projet de loi va dans le sens du droit du patient à prendre ses propres décisions en matière de santé, de façon libre et éclairée.

Dans la plupart des provinces du Canada, il existe une loi concernant les directives préalables ou les testaments de vie. En vertu des lois provinciales, la personne capable peut charger un

decisions on their behalf in case they become incompetent to make these decisions on their own. The health care proxy is most often the person they are most intimately associated with, such as a spouse or a family member, and who they can trust to carry out their wishes.

If a patient, before they become incompetent, appointed a proxy in a living will or an advance directive, then that person would make the substitute health care decisions. If there was no proxy appointed by the person but there was a legal representative, then they would make the decisions. In both these cases, the proxy or the legal representative is almost always the person most intimately associated with the patient. In no circumstances will the health care provider make the substitute request. As well, the bill requires a witness to any request for the withholding or withdrawal of life-sustaining treatment.

Clause 6 of Bill S-2 is the most obvious example of the merging of Bill S-13 and Senator Lavoie-Roux's Bill S-29. Bill S-29 provided for the establishment of national guidelines for pain control and the withholding and withdrawal of life-sustaining treatment.

Clause 6 of the bill provides for the Minister of Health to establish national guidelines in consultation with provincial authorities and associations for the withholding and withdrawing of life-sustaining medical treatment, for the controlling of pain and for palliative care. This is because our health care delivery system is provincial and the federal government cannot make guidelines unilaterally. It must work with the provinces.

[Translation]

The bill allows for the Minister of Health to promote and encourage public education and training of health care professionals in controlling pain and palliative care. The bill further provides for the investigation, research and monitoring of the frequency and conditions of requests for the withholding and withdrawal of treatment.

The special Senate committee recognized the importance of national guidelines in these areas. Numerous witnesses before the committee recommended increased education and training for health care providers in palliative care and pain control. Almost all of the witnesses who appeared before the special Senate committee agreed that more research was necessary in these areas.

[English]

Clause 4 sets out the definitions which are similar to those found in the final report of the Special Senate Committee on Euthanasia and Assisted Suicide. For example:

“**Competent**” means capable of understanding the nature and consequences of the decision to be made and capable of communicating this decision.

mandataire de prendre en son nom des décisions en matière de soins de santé, au cas où elle deviendrait incapable de décider par elle-même. Ce mandataire est le plus souvent la personne avec laquelle le malade est le plus intimement lié, par exemple son conjoint ou un membre de sa famille, à qui il a fait confiance pour réaliser ses volontés.

Si un patient, avant de devenir incapable, a nommé un mandataire dans un testament de vie ou dans une directive préalable, c'est cette personne qui prendra à sa place les décisions en matière de santé. Si aucun mandataire n'a été nommé par la personne, mais qu'il existe un représentant légal, c'est lui qui prendra la décision. Dans les deux cas, le mandataire ou le représentant légal est presque toujours la personne la plus intimement liée au malade. Dans aucune circonstance, le soignant ne peut faire de demande substitutive. De plus, le projet de loi exige la présence d'un témoin pour toute demande visant l'abstention ou l'interruption d'un traitement de survie.

L'article 6 du projet de loi S-2 est l'exemple le plus évident de la fusion du projet de loi S-13 et du projet de loi S-29 du sénateur Lavoie-Roux. Le projet de loi S-29 prévoyait l'établissement de lignes directrices nationales pour le soulagement de la douleur ainsi que pour l'abstention et l'interruption d'un traitement de survie.

L'article 6 prévoit que le ministre de la Santé établira, en consultation avec les autorités provinciales et les associations, des lignes directrices nationales sur l'abstention et l'interruption des traitements de survie, le traitement de la douleur et les soins palliatifs. Cela est nécessaire parce que notre système de prestation de soins de santé est de responsabilité provinciale et que le gouvernement fédéral ne peut pas prendre des lignes directrices unilatéralement. Il doit travailler de concert avec les provinces.

[Français]

Le projet de loi permet au ministre de la Santé de promouvoir et d'encourager l'éducation du public et la formation des professionnels de la santé en ce qui concerne le traitement de la douleur et les soins palliatifs. Le texte prévoit aussi que le ministre de la Santé s'occupera de comptabiliser le nombre de fois où il y a eu abstention ou interruption d'un traitement de survie, à mener des enquêtes et à faire des recherches à ce sujet.

Le comité sénatorial spécial reconnaît l'importance de lignes directrices nationales dans ces domaines. De nombreux témoins entendus par le comité ont recommandé une meilleure sensibilisation du public et une meilleure formation des soignants en matière de soins palliatifs et de soulagement de la douleur. Presque tous les témoins qui ont comparu devant le comité sénatorial spécial estiment qu'il faut réaliser davantage de recherches dans ces domaines.

[Traduction]

L'article 4 formule des définitions semblables à celles qui figurent dans le rapport final du comité sénatorial spécial sur l'euthanasie et l'aide au suicide. Ainsi:

«**Capable**» — Qui est apte à comprendre la nature et les conséquences de la décision à prendre ainsi qu'à communiquer cette décision.

That definition is found at page 13 of "Of Life and Death."

"**Free and informed consent**" means the voluntary agreement by a person who in the possession and exercise of sufficient mental capacity, as defined by an appropriate medical professional, makes an intelligent choice as to treatment options. It supposes knowledge about the consequences of having or not having the treatment and about possible alternatives. The consent must be free from coercion, duress and mistake.

That definition is found at page 15 of "Of Life and Death."

The report goes on to state:

The Committee has defined **withholding life-sustaining treatment** as not starting treatment that has the potential to sustain life — for example, not instituting cardiopulmonary resuscitation (CPR); not giving a blood transfusion; not starting antibiotics; or not starting artificial hydration or nutrition.... **Withdrawing life-sustaining treatment** is stopping treatment that has the potential to sustain life. Examples include removing a respirator or removing a gastric tube supplying artificial hydration and nutrition.

That is found at page 37 of "Of Life and Death."

The definition of health care provider recognizes that palliative care and pain control is often carried out by a nurse or other person acting on the directions of a doctor.

The objective of Bill S-2 is to implement the unanimous recommendations of the Special Senate Committee on Euthanasia and Assisted Suicide. Health care decisions are currently being made in hospitals and long-term care facilities across the country in a legislative vacuum. Even now, people who are not able to make their own health care decisions are having these decisions made for them. However, there are currently no legislative safeguards or national guidelines surrounding the issues of palliative care, pain control or the withholding or withdrawal of life-sustaining treatment.

Bill S-2 would put into effect certain safeguards, such as requiring there be a witness present who is not a health care provider, as well as the health care provider and the patient or substitute decision-maker, when a request for the withdrawal or withholding of life-sustaining medical treatment is made. It would also provide for research and education, as well as the creation of national guidelines in the areas of palliative care, pain control or the withholding or withdrawal of life-sustaining treatment.

If this has not been achieved in the bill as drafted, amendments are in order and are welcome. What I hope to achieve by this bill is to make for greater clarity in our system as it presently exists. If

Cette définition se trouve à la page 14 du rapport «De la vie et de la mort».

«**Consentement libre et éclairé**» — Accord volontaire d'une personne qui possède une capacité mentale suffisante, selon l'avis d'un médecin compétent, pour faire un choix rationnel quant aux options d'un traitement. Il suppose que la personne sait ce qu'il adviendra si le traitement est administré ou omis et qu'elle connaît les solutions de rechange possibles. Le consentement ne doit pas être vicié par la coercition, la contrainte ou une erreur.

La définition se trouve à la page 16 du rapport «De la vie et de la mort».

On peut ensuite lire dans le rapport:

Le comité a défini l'**abstention de traitement de survie** comme étant le fait de ne pas amorcer un traitement susceptible de maintenir le patient en vie, par exemple de ne pas tenter la réanimation cardio-respiratoire (RCR), de ne pas donner une transfusion sanguine, de ne pas administrer d'antibiotiques ou de ne pas assurer l'alimentation et l'hydratation artificielles. L'**interruption** désigne le fait de cesser un traitement susceptible de maintenir le patient en vie, par exemple débrancher le respirateur ou enlever la sonde gastrique qui assure l'alimentation ou l'hydratation.

Ce passage se trouve à la page 39 du rapport «De la vie et de la mort».

La définition de «soignant» reconnaît que les soins palliatifs et le traitement de la douleur sont souvent administrés par une infirmière ou une autre personne suivant les instructions d'un médecin.

L'objectif du projet de loi S-2 est de mettre en oeuvre les recommandations unanimes du comité sénatorial spécial sur l'euthanasie et l'aide au suicide. Les décisions en matière de soins de santé sont prises actuellement dans un vide législatif, dans tous les hôpitaux et les établissements de soins de longue durée partout au pays. Même aujourd'hui, les gens qui ne sont pas capables de prendre leurs propres décisions en matière de soins de santé se font imposer les décisions prises par d'autres. Cependant, il n'y a actuellement aucune garantie législative ni lignes directrices nationales concernant les questions de soins palliatifs, de soulagement de la douleur ou encore d'abstention ou d'interruption de traitement de survie.

Le projet de loi S-2 met en oeuvre certaines garanties, comme celle d'exiger qu'il y ait un témoin présent, qui ne soit pas le soignant, en plus du soignant et du patient ou d'un décideur substitut, lorsqu'est prise la décision de ne pas entreprendre un traitement médical de survie ou d'y mettre fin. La loi prévoit aussi des recherches et de l'éducation, ainsi que la création de lignes directrices nationales dans les domaines des soins palliatifs, du soulagement de la douleur et de l'abstention ou de l'interruption du traitement de survie.

Si cela n'est pas réalisé par le projet de loi tel que rédigé, il faut l'amender. Toute proposition en ce sens sera la bienvenue. J'espère que le projet de loi à l'étude jette plus de lumière sur

an amendment comes forward to provide that greater clarity, then I would be the first to support it.

I welcome your questions, honourable senators.

Senator Poy: Senator Carstairs, clause 2 of Bill S-2 mentions physical suffering but excludes situations where medication might be administered to alleviate emotional or psychological suffering. Can you explain that, please?

Senator Carstairs: When we originally drafted the first bill — I had a great deal of help and certainly did not do it alone — that was where the greatest number of concerns were raised. People thought it went too far, that there was not an ability to clearly define emotional suffering and psychological suffering. I felt, therefore, that it would be wiser to start with the notion of physical pain. My thinking was that if we dealt adequately with that and with changes to the Criminal Code and then there were pressures in the future to include emotional and psychological suffering, we could certainly move forward. I felt we had to take it one step at a time, and the concept of physical pain was the first step.

Senator Poy: If a person has a living will, does that negate the effect of Bill S-2? If you already have a living will, you know exactly what you want; it is written down. Do we then not need Bill S-2?

Senator Carstairs: No. First, not every Canadian has access to living-will legislation. At the present time, seven provinces have passed legislation, although two have not yet proclaimed it and a couple of others will proclaim it this year. New Brunswick has not yet introduced legislation but has indicated to me that they will be introducing it.

Second, the living will or advance directive works hand in hand with this legislation because one says, "This is what I want," and the other says, "This is how you can obtain it." Although the living will is there to say, "This is what I want," there are no guarantees that the physician will feel sufficiently protected to do the things that the patient has asked that physician to do.

The other thing that disturbs me greatly is that there is no connection or no protocol between one province's advance directives and another province's advance directives. If I have an advance directive from Manitoba, which I do, and I happen to be travelling in Quebec, which has very progressive advance directive legislation, I have no knowledge that they will fulfil my advance directive from Manitoba because of their concerns that I do not have a Quebec advance directive.

One of the other Senate committee recommendations was that a protocol be developed, but at this point in time no protocol has been developed.

Senator Beaudoin: I am glad that we are interested in giving effect to the 1994-95 report of our committee. I have always said

certain points flous du système actuel. Si un amendement est proposé en vue de le rendre plus clair, je serai la première à l'appuyer.

Chers collègues, je demeure à votre disposition pour répondre aux questions.

Le sénateur Poy: Sénateur Carstairs, l'article 2 du projet de loi S-2 parle de souffrance physique, mais il exclut les situations où des médicaments pourraient être administrés pour soulager les souffrances émotionnelles ou psychologiques. Pouvez-vous m'en donner la raison, je vous prie?

Le sénateur Carstairs: Quand nous avons rédigé initialement le premier projet de loi — j'ai eu beaucoup d'aide et je ne l'ai certes pas fait seule —, c'était le point qui donnait lieu au plus grand nombre de préoccupations. Certains estimaient qu'il allait trop loin, qu'il était impossible de définir clairement la souffrance émotionnelle et la souffrance psychologique. J'ai donc jugé plus sage de m'en tenir uniquement à la souffrance physique. J'ai jugé que si nous réglions bien cette question, que le Code criminel était modifié, puis que d'autres pressions étaient exercées en vue d'y inclure la souffrance émotionnelle et psychologique, nous pourrions certes aller de l'avant. J'ai jugé préférable d'y aller étape par étape, et la notion de souffrance physique était la première.

Le sénateur Poy: S'il existe un testament biologique, celui-ci a-t-il préséance sur les dispositions du projet de loi S-2? Si vous avez déjà un testament biologique, vous savez très exactement ce que vous souhaitez; tout est couché sur papier. Le projet de loi S-2 devient à ce moment-là inutile, n'est-ce pas?

Le sénateur Carstairs: Non. Tout d'abord, des lois autorisant les testaments biologiques ne sont pas en vigueur partout au Canada. Actuellement, sept provinces en ont adopté, bien que deux ne les aient pas encore proclamées et que d'autres le feront cette année. Le Nouveau-Brunswick n'a pas encore déposé de projet de loi à cet effet, mais le gouvernement de cette province m'a affirmé qu'il le ferait.

De plus, le testament biologique ou les instructions données par écrit à l'avance vont de pair avec cette loi puisqu'un document dit ce que vous voulez et l'autre décrit la manière de l'obtenir. Bien que le testament biologique fasse état de vos volontés, rien ne garantit que le médecin se sentira suffisamment protégé pour les respecter.

Autre point qui me trouble beaucoup, il n'y a pas de rapport ou de protocole entre le testament biologique fait dans une province et celui d'une autre province. Si, par exemple, j'ai fait un testament biologique au Manitoba, ce que j'ai fait, et que je voyage au Québec, qui a une loi très progressiste en la matière, j'ignore si l'on tiendra compte de mes instructions parce que le fait que le testament biologique n'ait pas été fait au Québec les préoccupe.

Une des autres recommandations du comité sénatorial était l'élaboration d'un protocole. Toutefois, il n'y en a pas actuellement.

Le sénateur Beaudoin: Je me réjouis que l'on souhaite mettre en oeuvre les recommandations que notre comité a faites dans son

that we should do something with our unanimous conclusions, which is obviously the purpose of this bill.

The two most important clauses are clauses 2 and 3. In that sense, why have you chosen to amend the Criminal Code indirectly rather than directly? In bills, we amend directly either the civil code, the common law or the criminal law. In this case we are dealing with the criminal law because this is where we have jurisdiction. There are already many sections on this subject in the Criminal Code, but you have chosen an indirect way of amending it. This may be a good approach, but it will depend on what the courts will say. You give many powers to the courts in that sense. Why have you made that choice instead of the other choice, which is more usual?

Senator Carstairs: Some of you were in the Senate when I introduced Bill S-13, and you may recall that I did take the Criminal Code route. In the subsequent bill, I moved away from that, and I would like to explain in some detail why I made that decision. There are two reasons.

First, I think it is very important to have a preamble to this bill.

There is an ongoing argument among legal draftsmen as to whether there should or should be a preamble. We are beginning to see more and more legislation with preambles. The reason for those preambles, I would suggest, is that the draftsmen want those making judgments in the future to be able to put the bill in context — the change in context.

Unfortunately, if we had used the Criminal Code route in this case, the preamble would have disappeared. It would have become literally null and void. It would no longer have been there. That was part of the reason we decided to proceed the way we did. I felt that having a preamble and setting the context was extremely important.

The second reason, of course, is clause 6, for which I took the concept and the ideas primarily from Senator Lavoie-Roux's bill. Clause 6 provides for national guidelines. That could not be achieved as an amendment to the Criminal Code. In order to have clause 6 in the bill, we had to find a drafting method that would make both the preamble and clause 6 possible. Therefore, we took a look at other legislation, such as the Firearms Act, the Tobacco Act and the Young Offenders Act, which are all examples of the use of the criminal law power in Canada where the acts are stand-alone and are not amendments to the Criminal Code but have the effect of amending the criminal law.

Peter W. Hogg, in *Constitutional Law in Canada*, confirms the constitutionality of using the criminal law power to create stand-alone acts. I asked our Senate parliamentary counsel to contact James Ryan, who is an experienced legislative drafter, to ask his opinion with respect to having a stand-alone bill. I have

rapport de 1994-1995. J'ai toujours dit qu'il faudrait donner suite à nos conclusions unanimes, ce qui est de toute évidence la raison d'être du projet de loi à l'étude.

Les deux articles les plus importants sont les articles 2 et 3. En ce sens, pourquoi avez-vous décidé de modifier le Code criminel de manière indirecte plutôt que directe? Dans le projet de loi, on modifie directement soit le Code civil, soit le common law ou le droit pénal. Dans le cas qui nous préoccupe, nous traitons du droit pénal parce qu'il relève de notre compétence. Il existe déjà beaucoup d'autres articles sur le sujet dans le Code criminel, mais vous avez décidé de prendre un moyen indirect pour le modifier. L'approche est peut-être bonne. Tout dépendra de l'interprétation qu'en feront les tribunaux. Vous conférez de nombreux pouvoirs aux tribunaux dans ce sens. Pourquoi avoir fait ce choix plutôt que l'autre, qui est un moyen plus courant?

Le sénateur Carstairs: Certains d'entre vous se trouvaient déjà au Sénat quand j'ai déposé le projet de loi S-13. Vous vous rappellerez peut-être que j'avais opté pour les modifications du Code criminel. Dans le projet de loi ultérieur, j'ai changé de tactique et j'aimerais vous expliquer en détail ce qui m'a motivée. En fait, il y a deux raisons.

La première, c'est que j'estime très important que le projet de loi à l'étude ait un préambule.

Les rédacteurs de lois débattent constamment de la question de savoir s'il faut ou non ajouter un préambule. On en trouve de plus en plus dans les lois. La raison d'être, à mon avis, est de décrire le contexte dans lequel la loi a été changée à l'intention de ceux qui se prononceront plus tard à son sujet.

Malheureusement, si nous avions décidé de modifier le Code criminel, le préambule aurait disparu. Il aurait été littéralement nul et sans effet. Il n'aurait plus été là. C'est en partie pourquoi nous avons décidé de procéder de la manière actuelle. J'estimais extrêmement important d'avoir un préambule et de décrire le contexte.

La seconde raison, naturellement, est l'article 6 du projet de loi pour lequel je me suis inspirée essentiellement du concept et des idées préconisés dans le projet de loi du sénateur Lavoie-Roux. L'article 6 prévoit des lignes directrices nationales. On n'aurait pas pu les exiger en modifiant le Code criminel. Pour que le projet de loi ait un article 6, il fallait trouver un moyen de le rédiger qui permettrait d'y inclure à la fois le préambule et l'article 6. Par conséquent, nous avons examiné d'autres lois, comme la Loi sur les armes à feu, la Loi sur le tabac et la Loi sur les jeunes contrevenants, qui illustrent toutes l'exercice d'un pouvoir conféré par le droit pénal au Canada. Ce sont toutes des lois autonomes qui ne modifient pas le Code criminel, mais qui ont pour effet de modifier le droit pénal.

Dans son ouvrage intitulé *Constitutional Law in Canada*, Peter W. Hogg confirme la constitutionnalité d'invoquer le pouvoir conféré par le droit pénal pour adopter des lois autonomes. J'ai demandé au conseiller parlementaire du Sénat de communiquer avec James Ryan, rédacteur de loi chevronné, pour lui demander

his response to that question. If senators wish, it can be distributed to everyone. I am more than pleased to table his letter.

Senator Beaudoin: It may be easily reconciled because if the Criminal Code is indirectly amended, saying something that is positive in itself — and this is, I think, the purpose of clauses 2 and 3 — is quite compatible with our system of legislation.

The second question deals with clause 6. It is very important. I remember that Senator Lavoie-Roux was very impressed by the fact that we must respect the federal and province jurisdictions. Obviously, there is no problem when we are in criminal law, but when we consider health, it is another story. The law varies from one province to another.

Yesterday, we heard from the Barreau du Québec and we discussed the situation in Quebec. It is not exactly the same as in other provinces, but it is similar. We must involve the provinces because it would be unconstitutional if we did not.

My only concern with this clause is whether it is precise enough for guidelines. We will coordinate, collaborate and negotiate guidelines, but will those guidelines exist somewhere? They will be in the law. They will be in legal documents, and after collaborating with all the provinces and after the participation of provinces in their own fields, such as wills, mandates, et cetera, we will need to come to some conclusions.

What do you intend to do in that respect? Will we add something to the bill? Will we ask the provinces to legislate in their field? I think the second decision would be the good one. We should invite the provinces to do something in their own field so that we will never be accused of encroaching on provincial authority.

Senator Carstairs: Of course, you have identified the dilemma. The federal government cannot impose guidelines on the provinces. What it can do, and what we have attempted to do with this bill, is to give to the Minister of Health a mandate to negotiate and to consult with provincial authorities and associations so that a national framework can be established, which is not easily achievable thing.

National guidelines on palliative care has been ongoing for some years. My understanding is that we are coming very close to achieving those national guidelines. These guidelines are related to the issue of federal-provincial relations and are not easily achievable.

We felt that we had gone as far as we possibly could in this clause to give a power to the federal Minister of Health to negotiate and to try and bring the parties together, but if the parties will not come together, then of course we will never achieve national guidelines. However, one hopes that by giving the minister the legislative authority to convene these meetings

son avis au sujet d'un projet de loi autonome. J'ai sa réponse à la question. Si les sénateurs le souhaitent, je peux la faire distribuer. Je déposerai sa lettre avec plaisir.

Le sénateur Beaudoin: On peut peut-être facilement concilier les deux car, si le Code criminel est modifié indirectement en affirmant quelque chose qui est positif comme tel — la raison d'être, je crois, des articles 2 et 3 du projet de loi —, c'est tout à fait compatible avec notre régime juridique.

La deuxième question concerne l'article 6. Il est très important. Je me rappelle que le sénateur Lavoie-Roux avait été très impressionnée par le fait qu'il faut respecter les champs de compétence fédéraux et provinciaux. Manifestement, cela ne pose pas de problème en droit pénal, mais c'est une toute autre paire de manches lorsqu'il est question de santé. La loi varie, d'une province à l'autre.

Hier, nous avons entendu des témoins du Barreau du Québec avec lesquels nous avons discuté de la situation dans cette province. Elle n'est pas tout à fait la même que dans les autres, mais elle présente des similitudes. Il faut faire participer les provinces, sans quoi ce serait inconstitutionnel.

Ma seule préoccupation avec cet article est de savoir s'il est suffisamment précis pour des lignes directrices. Nous coordonnons, collaborons et négocions des lignes directrices, mais existeront-elles quelque part? La loi les prévoira. Des documents juridiques en feront état et, après avoir collaboré avec toutes les provinces et une fois que toutes les provinces auront participé dans leurs champs de compétence respectifs, par exemple en ce qui concerne les testaments, les mandats et ainsi de suite, il faudra en venir à certaines conclusions.

Que projetez-vous de faire à cet égard? Ajouterons-nous une disposition au projet de loi? Demanderons-nous aux provinces d'adopter des lois dans leur domaine de compétence? Le deuxième choix serait le bon, selon moi. Il faudrait inviter les provinces à agir dans les limites de leur champ de compétence, de sorte que nous ne soyons jamais accusés d'avoir empiété sur les pouvoirs provinciaux.

Le sénateur Carstairs: Bien sûr, vous avez mis le doigt sur le bobo. Le gouvernement fédéral ne peut pas imposer de lignes directrices aux provinces. Ce qu'il peut faire et ce que nous avons tenté de faire dans le projet de loi à l'étude, c'est de donner au ministre de la Santé le mandat de négocier avec les autorités provinciales et les associations et de les consulter de manière à pouvoir mettre en place un cadre national, ce qui n'est pas facile à faire.

L'élaboration de lignes directrices nationales relatives aux soins palliatifs est en cours depuis quelques années. Si j'ai bien compris, nous sommes sur le point d'avoir une entente à ce sujet. Ces lignes directrices sont liées à la question des relations fédérales-provinciales de sorte qu'elles ne sont pas faciles à réaliser.

Nous estimions avoir été aussi loin qu'il était possible de le faire dans cet article du projet de loi en vue de conférer au ministre de la Santé fédéral le pouvoir de négocier et d'essayer de rapprocher les parties. Cependant, si les parties ne souhaitent pas un rapprochement, nous n'aurons bien sûr jamais de lignes directrices nationales. On peut espérer qu'en confiant au ministre

and discussions that such guidelines will be forthcoming. That is as far as we can go. Health is a provincial jurisdiction.

Senator Beaudoin: There will still be some different views. For example, the Barreau du Québec made a good presentation yesterday when one considers that the Civil Code was amended profoundly in 1994. There are many articles in the Civil Code on this issue. In the other provinces the common-law principles are there, plus legislation, and it will continue that way.

I believe that we should do what you suggest in clause 6, but there is nothing wrong with the fact that things may vary from one province to another or from one system of law to another system of law. We have two systems, but the way the bill is drafted, such a possibility does exist.

Senator Carstairs: Just to be clear for the other members of the committee, the Barreau du Québec appeared before our committee yesterday, which is the Subcommittee on "Of Life and Death" studying the unanimous recommendations of the report of the Special Senate Committee on Euthanasia and Assisted Suicide. The Barreau du Québec appeared before us specifically on the issue of advance directive legislation in the Province of Quebec.

I also wish to add that this is not the only mandate we have given to the Minister of Health. We have also given him an education mandate and a research mandate, both of which are within his ability and power to do without any reciprocal agreement from the provinces. He can conduct national education programs. He already does that in a number of areas with respect to national health issues.

Senator Buchanan: At his peril, in many instances.

Senator Fraser: Senator Carstairs, I do not have the benefit of having worked on the original committee, so I am new to this subject, which has very troubling aspects. I suspect that everyone around this table agrees with what you are fundamentally trying to do with this bill, but clearly we want to keep it as circumscribed as possible. We are not in the business of mandating widespread euthanasia.

I am concerned that in the bill I do not find any safeguards to ensure that massive, perhaps life-threatening, pain control would be administered, or life-staining treatment would be withdrawn, to ensure that these things would not happen in cases where the person might recover. We can all imagine — and perhaps some of us have seen — situations in which a person was in such a terrible condition and, indeed, at risk of death that they wanted whatever relief was available and as fast as possible. If that he meant pulling out the tubes, okay. However, what if that person did recover or there was at least a reasonable chance of recovery if this very difficult treatment was persevered with? I do not see any protection here for cases like that.

Senator Carstairs: The ultimate protection is a charge of murder against the individual who has done something that is totally unjustified. That option always exists. If something is done

le pouvoir législatif de convoquer les réunions et d'amorcer les discussions, on accouchera des lignes directrices. Nous ne pouvons pas faire plus. La santé est de compétence provinciale.

Le sénateur Beaudoin: Il subsistera tout de même des divergences d'opinions. Par exemple, les porte-parole du Barreau du Québec ont fait un bon exposé hier, compte tenu de la refonte du Code civil en 1994. Le Code civil comporte de nombreux articles à cet égard. Dans les autres provinces, on respecte les principes du common law auxquels viennent se greffer des lois. Cela ne changera pas.

Je crois qu'il faudrait faire ce que vous proposez à l'article 6 du projet de loi, mais il n'y a rien de mal à ce qu'il y ait des variations d'une province à l'autre ou d'un régime juridique à l'autre. Nous avons deux régimes juridiques, mais de la façon dont est rédigé le projet de loi, la possibilité existe.

Le sénateur Carstairs: Afin d'être bien comprise par les autres membres du comité, je précise que les porte-parole du Barreau du Québec sont venus témoigner devant notre comité hier, c'est-à-dire devant le sous-comité de mise à jour de «De la vie et de la mort» qui étudie les recommandations unanimes faites par le comité sénatorial spécial sur l'euthanasie et l'aide au suicide. Les témoins du Barreau du Québec ont comparu au sujet expressément du droit québécois en matière de testament biologique.

Je tiens également à ajouter que ce n'est pas là le seul mandat que nous avons confié au ministre de la Santé. Nous lui avons aussi confié un mandat d'éducation et un mandat de recherche, deux mandats qu'il a la capacité et le pouvoir d'exécuter sans entente réciproque avec les provinces. Il peut exécuter des programmes d'éducation nationaux. Il le fait déjà dans plusieurs domaines en rapport avec des questions nationales de santé.

Le sénateur Buchanan: À ses risques et périls, bien souvent.

Le sénateur Fraser: Sénateur Carstairs, je n'ai pas l'avantage d'avoir fait partie du comité initial, de sorte que le sujet à certains aspects très troublants est nouveau pour moi. Je soupçonne que toutes les personnes assises à cette table sont d'accord en principe avec ce que vous tentez de faire dans le projet de loi à l'étude. Toutefois, de toute évidence, nous souhaitons circonscrire le plus possible le champ d'application. Nous ne voudrions pas autoriser l'euthanasie générale.

Le fait que je ne trouve pas dans le projet de loi à l'étude de mesures de protection pour faire en sorte qu'on n'administre pas de doses massives et peut-être mortelles d'un médicament contre la douleur ou qu'on n'interrompt pas un traitement de survie lorsque la personne pourrait se rétablir me préoccupe. Nous pouvons tous concevoir — nous en avons peut-être même vécu — des situations où l'état de la personne est si terrible qu'elle souhaite être soulagée le plus vite possible, parfois au risque d'en mourir. Si cela signifie qu'on lui retire tous les tubes, soit. Toutefois, que fait-on si la personne se rétablissait ou qu'il y avait au moins une chance raisonnable qu'elle se rétablisse à la fin de ce traitement si difficile à supporter? Je ne vois rien dans le projet de loi en rapport avec de pareils cas.

Le sénateur Carstairs: La meilleure protection est le risque d'être accusé de meurtre si l'on agit de manière tout à fait injustifiée. Cette option demeure toujours. Si l'on pose un acte

by an inappropriate action and without proper consent, then such a charge can be laid. There is no question about that. The difficulty in putting safeguards in the legislation is that safeguards must be provided by the provinces through their guidelines as to how this can be done. We cannot establish national guidelines or even put the guidelines in the bill if we do not have the unanimous consent of the provinces. That is because medical practice, as it is practised in hospitals, in extended care homes and in seniors' institutions throughout our country, are governed not by the federal government but by the provincial governments.

Senator Fraser: I understand that. However, we are setting up specific and detailed rules pertaining to the conduct of various actors in these cases. When setting up safeguards, I do not see why we could not also add a clause to the effect that a competent physician must testify that this person's case is, in light of current medical capacity, irreversible, and that the person is not likely to have anything like a normal quality of life.

Senator Carstairs: We talk about free and informed consent in a number of places in the bill. Free and informed consent is an integral part of this legislation. In order to make free and informed consent, the patient, or in certain cases the proxy, must be given the knowledge upon which they can make that decision.

As to your specific request that the physician have a requirement, that requirement would have to be provided through a college of physicians and surgeons. By the way, the requirements of these colleges have no legal effect. They run strictly an ethical system. They cannot enforce anything because they do not have the authority. The other route to follow would be through the committees within hospitals themselves, which committees could easily be established and which, hopefully, would be established. It disturbs me to some degree that they are not presently established.

In Canada at the present time, we have a system in which patients are being removed from respirators and other forms of equipment on a daily basis. We do not know whether those patients have given free and informed consent for such removal because there is no present provision to ensure that they have given such free and informed consent. That is, in part, what I am attempting to do with this legislation.

I have enclosed in the binder provided to senators copies of the chapters from "Of Life and Death" that specifically led to the unanimous agreement which is the basis of Bill S-2. It is important that you read those chapters, because without that background it is very difficult to understand all of the testimony the committee heard, as well as the conclusions that we reached unanimously.

Senator Fraser: I want to be very sure I understand what you are saying, senator. Are you arguing that it would be *ultra vires* for us to include such a clause in the bill?

injustifié, sans avoir le consentement voulu, de telles accusations peuvent être portées. Cela ne fait aucun doute. Le problème avec l'inclusion de mesures de protection dans la loi, c'est que ce sont les provinces qui doivent les prévoir dans le cadre des lignes directrices. Nous ne pouvons pas adopter des lignes directrices nationales, voire les inclure dans le projet de loi, si nous n'avons pas le consentement unanime des provinces. En effet, la pratique de la médecine, telle qu'elle est pratiquée dans les hôpitaux, dans les maisons de soins prolongés et dans les foyers pour personnes âgées partout au pays, est régie non pas par le gouvernement fédéral, mais par les provinces.

Le sénateur Fraser: J'en suis consciente. Toutefois, nous sommes en train d'adopter des règles précises et détaillées en rapport avec le comportement des divers intervenants. Quand il est question de prévoir des mesures de protection, je ne vois pas pourquoi nous ne pourrions pas également ajouter un article au projet de loi pour exiger du médecin compétent qu'il atteste que l'état de cette personne, à la lumière des connaissances médicales actuelles, est irréversible et que cette personne n'est pas susceptible d'avoir une qualité de vie normale.

Le sénateur Carstairs: Il est question du consentement libre et éclairé dans plusieurs dispositions du projet de loi. Le consentement libre et éclairé est une composante de la loi. Pour donner un consentement libre et éclairé, le patient ou, parfois, la personne désignée par procuration doit disposer des informations voulues pour prendre cette décision.

Pour ce qui est de ce dont vous avez parlé, soit d'exiger que le médecin fasse une attestation, il faudrait que cette exigence soit faite par un collège des médecins et chirurgiens. Soit dit en passant, les exigences de ces collèges sont sans effet juridique. Ils appliquent uniquement un code d'éthique. Ils ne peuvent pas faire respecter l'application de quoi que ce soit parce qu'ils n'en ont pas le pouvoir. La seule autre voie possible serait de passer par les comités d'hôpitaux, comités qui pourraient facilement être établis et qui, avec un peu de chance, le seront. Le fait qu'il n'y en ait pas actuellement me dérange un peu.

Actuellement, au Canada, les malades sont débranchés de respirateurs et d'autres appareils tous les jours. Nous ne savons pas si ces malades ont donné leur consentement libre et éclairé parce qu'aucune mesure législative exige de donner ce consentement. C'est entre autres ce que je veux corriger dans ce projet de loi.

Les sénateurs trouveront dans le cahier que j'ai préparé à leur intention copie des chapitres du rapport «De la vie et de la mort» qui a donné lieu au consentement unanime sur lequel est fondé le projet de loi S-2. Il est important que vous lisiez ces chapitres parce que, sans ces éléments d'information, il est très difficile de comprendre tous les témoignages que le comité a entendus ainsi que les conclusions qu'il a tirées à l'unanimité.

Le sénateur Fraser: Je veux m'assurer de comprendre ce que vous dites, madame le sénateur. Soutenez-vous qu'il serait inconstitutionnel que nous ajoutions une disposition à ce sujet dans le projet de loi?

Senator Carstairs: I am saying that we cannot establish guidelines for the practice of medicine in any province in Canada. When I say “we,” I mean the federal authority.

Senator Fraser: Would such a certification be part of the practice of medicine?

Senator Carstairs: Yes.

Senator Andreychuk: Senator Fraser talked about safeguards. Your bill is not restricted just to those people in terminal situations, is it? As I understand it, it also deals with the alleviation of pain.

Senator Carstairs: The bill itself does not make that change. Interestingly enough, a group that will appear before you and that has sent to me their amendment tries to clarify that point further. It is a very interesting amendment and one which the committee should seriously consider. It talks about life-threatening situations.

Senator Andreychuk: Your bill deals with pain alleviation, not life-threatening situations.

Senator Carstairs: We did not include that in our report. However, there are some examples. I can think of one in particular, which is called total sedation practice. A total sedation situation is one in which a patient is actually made comatose by giving them pain medication in such great quantities that they are rendered unconscious. Total sedation practices are used in two specific cases.

Dr. Keon, for example, verified yesterday that he uses a total sedation practice after cardiac surgery. He uses it because without that total sedation the patient would not remain sufficiently quiet for the heart to repair itself. When the doctors feel that has been done, then the medication is gradually removed and the patient, of course, becomes conscious.

The other time it is used is in cases where the pain is severe at the time of death. The patient is allowed to go into this unconscious state.

I like the amendment that came forward from this particular group.

Senator Roche: Senator Carstairs will recall that I approached this bill on second reading from a supportive position. However, I am concerned about an issue many people have raised concerning the bill — that is, the slippery slope argument. I see this bill as strengthening good palliative care, which care allows a person who is going to die to die in comfort and dignity to the extent possible.

However, some see this as opening the door to assisted suicide and are afraid that, by dint of repetition, this treatment might become common in cases that are not life threatening.

I will come in a moment to a suggested amendment on that particular point, but I believe that there is in the country, among certain communities watching the progress of this bill, a concern

Le sénateur Carstairs: Je dis que nous ne pouvons pas établir de lignes directrices sur la pratique de la médecine dans une ou l'autre province du Canada. Par «nous», je veux dire les autorités fédérales.

Le sénateur Fraser: Cette attestation ferait-elle partie de la pratique de la médecine?

Le sénateur Carstairs: Oui.

Le sénateur Andreychuk: Le sénateur Fraser parle de protections. Le projet de loi ne vise pas uniquement les personnes en phase terminale, n'est-ce pas? Si j'ai bien compris, il traite également du soulagement des souffrances physiques.

Le sénateur Carstairs: Le projet de loi ne touche pas à cela. Chose intéressante, un groupe qui comparaitra devant vous m'a envoyé les amendements qu'il propose pour essayer de préciser cette question. C'est un amendement très valable que le comité devrait examiner sérieusement. Il traite des situations qui mettent la vie en danger.

Le sénateur Andreychuk: Le projet de loi traite du soulagement des souffrances et non des situations qui mettent la vie en danger.

Le sénateur Carstairs: Nous n'en avons pas parlé dans notre rapport. Cependant, il y en a des exemples. Je pense entre autres au cas de la sédation complète. Il y a sédation complète quand on administre de grandes quantités d'analgésiques à un malade au point de le rendre inconscient, comateux. On a recours à la sédation complète dans deux situations précises.

Le Dr Keon, par exemple, a confirmé hier qu'il avait recours à cette pratique après une chirurgie cardiaque. Dans ce cas, la sédation complète permet de calmer le malade pour aider le cœur à guérir. Quand les médecins estiment que l'état du patient s'est amélioré, on diminue graduellement les doses de médicaments et le patient, évidemment, reprend conscience.

On a aussi recours à cette pratique quand la douleur est intense au moment de la mort. On laisse alors le malade sombrer dans l'inconscience.

J'aime bien l'amendement qui a été proposé par ce groupe.

Le sénateur Roche: Le sénateur Carstairs se rappellera que j'ai approuvé le projet de loi à l'étape de la deuxième lecture. Il y a toutefois un aspect soulevé par beaucoup de gens qui m'inquiète, et c'est le risque de dérapage. J'admets que le projet de loi prévoit d'améliorer les soins palliatifs, de façon à permettre à un mourant de s'éteindre dans toute la mesure du possible dans le confort et la dignité.

Cependant, certains estiment que le projet de loi ouvre la porte au suicide assisté et ils craignent qu'à force de répétition le traitement puisse devenir pratique courante même dans les cas où la vie n'est pas mise en danger.

Je vais proposer un amendement à ce sujet dans un moment, mais je crois que, dans certains milieux qui suivent l'évolution de ce projet de loi au Canada, on trouve que le projet de loi ne

that there is insufficient clarity with respect to the limitations of who would get this treatment.

I wonder if Senator Carstairs would make a comment of general nature, giving reassurance to those who may be questioning what might happen, indicating that there would be sufficient limitation in law so as not to open the door to assisted suicide just because we want to alleviate the pain and suffering of those who are dying.

Senator Carstairs: There is no question that this is an area of grave concern. It was an area of very grave concern to the members of the original committee because that was not what we wanted to occur. However, we heard from a number of people who indicated on a number of occasions that by virtue of the fact that we had no legislation, we already had that slippery slope and we needed the legislation to make sure that the slippery slope not only did not escalate, but, in fact, retrenched. Without the clarity of the law — and maybe this bill is not sufficiently clear — we could easily find ourselves hurtling down that slippery slope.

We heard testimony from many people who, in essence, stated that euthanasia and assisted suicide were going on in hospitals on a daily basis throughout this country with no guidelines and no law.

Senator Roche: Thank you for that. The chairman of the committee will probably be giving this area very full treatment as time goes on.

Under clause 2, the main clause of the bill, treatment will be provided to the person who is the object of the help. Do you think, Senator Carstairs, that it would help in clarifying everything you said above if we had an amendment to define who this person is? The words that I would suggest — and I want to know what your reaction would be — are that this person is a person for whom death is imminent and unavoidable. Would you give your assent to the qualifications of the person with those words, “for whom death is imminent and unavoidable”?

Senator Carstairs: It is not up to me to give consent. This committee would determine that.

Senator Roche: Would you give your support, then?

Senator Carstairs: If we are talking about the principle of what you are saying, I see it as a friendly amendment, such as the one proposed by the group I just mentioned. If it could clarify the bill, if it could limit the bill to those we most want to impact upon, then clearly we should do that.

Senator Roche: Would you give your personal support to this friendly amendment?

Senator Carstairs: Yes.

Senator Roche: Madam Chair, what is the time period and the range of witnesses the committee is intending to call on this bill?

The Chairman: The committee intends to call witnesses from as broad a range as possible. Senator Carstairs has indicated that she does not want this bill to continue any further before the committee until the Subcommittee on “Of Life and Death” has

précise pas assez clairement dans quelles circonstances limitées ce traitement est permis.

Je me demande si le sénateur Carstairs aurait des observations générales à formuler pour rassurer ceux qui sont inquiets de ce qui pourrait arriver et indiquer que la loi imposera des limites suffisantes de façon à ne pas ouvrir la porte au suicide assisté sous prétexte qu'on veut soulager les souffrances des mourants.

Le sénateur Carstairs: Il est certain que c'est très inquiétant. C'était aussi un sujet très inquiétant pour les membres du premier comité parce que nous ne voulions pas que cela arrive. Cependant, un bon nombre de témoins nous ont dit que le risque de dérapage existait déjà étant donné qu'il n'y avait pas de loi à ce sujet et que nous avions besoin d'une loi pour veiller à ce que ce risque n'augmente pas mais, en fait, diminue. Sans une loi claire — et peut-être que le projet de loi ne l'est pas assez — le risque d'abus pourrait augmenter rapidement.

Nous avons entendu le témoignage de bien des gens qui nous ont dit, essentiellement, que l'euthanasie et le suicide assisté étaient pratiqués tous les jours dans les hôpitaux du Canada sans lignes directrices ni mesures législatives à ce sujet.

Le sénateur Roche: Merci beaucoup. La présidente du comité verra probablement à accorder toute l'attention nécessaire à cette question.

Selon l'article 2 du projet de loi, un traitement sera offert à la personne qui a besoin d'aide. Madame le sénateur, pensez-vous qu'on pourrait apporter des précisions à tout ce que vous nous avez dit en amendement le projet de loi pour définir qui est cette personne qui a besoin d'aide? Je proposerais — et j'aimerais savoir ce que vous en pensez — qu'on précise que cette personne est une personne pour qui la mort est imminente et inévitable. Seriez-vous d'accord pour qu'on ajoute les mots «pour qui la mort est imminente et inévitable» pour préciser de quelle personne il s'agit?

Le sénateur Carstairs: Ce n'est pas à moi de donner mon accord. C'est au comité de le faire.

Le sénateur Roche: Y seriez-vous favorable, alors?

Le sénateur Carstairs: Si on parle du principe de ce que vous proposez, je trouve qu'il s'agit d'un amendement favorable, semblable à celui qui a été proposé par le groupe dont je viens de vous parler. S'il peut clarifier le projet de loi, s'il peut en limiter l'application aux personnes que nous visons avant tout, nous devrions alors faire ce changement.

Le sénateur Roche: Iriez-vous jusqu'à appuyer personnellement cet amendement favorable?

Le sénateur Carstairs: Oui.

Le sénateur Roche: Madame la présidente, combien de temps le comité compte-t-il réserver à l'audition des témoins et quels sont les témoins qu'il prévoit entendre?

La présidente: Le comité a l'intention d'entendre des témoins des milieux les plus divers possible. Le sénateur Carstairs a indiqué qu'elle ne veut pas qu'on continue d'étudier le projet de loi avant que le sous-comité de la mise à jour de «De la vie et de

made its report in June. At that point, we would then consider witnesses, and we will certainly have a broad range appear before us.

Senator Roche: Have you constructed such a list?

The Chairman: No.

Senator Cools: On that point, how does one go about constructing the list? How do we propose that the committee will construct the list of witnesses?

The Chairman: I suggest that we make suggestions to the clerk of the committee, and the steering committee will look at them all.

Senator Carstairs: I think Senator Cools' question is very important. People have written me in support of this legislation. I have also had people write who are not supportive. I have given both sets of names to the clerk because the committee must hear from a balanced group of people on this piece of legislation. I am particularly concerned that the committee hear from the disabled community. They have very serious concerns about this legislation, and I think those concerns need to be addressed.

Senator Joyal: I was in Paris two weeks ago, and I had the rare opportunity to be there when the special task force formed under the French government in 1983 to study ethics and medical practice issued its report on euthanasia.

In that report, many principles are discussed. The issue is discussed in a European context. I would like to suggest — and I have informed Senator Carstairs accordingly — that the report be translated and circulated among the members of this committee because the very first points I wish to make are well discussed in the report. They are related to principles.

I should like to commend Senator Carstairs, Senator Lavoie-Roux and the members of the special Senate committee who studied this difficult issue. There is no doubt that the main principles at stake are life and the sanctity of life.

We on this committee, the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, in the past years have had many discussions on many pieces of legislation concerning the implications of the protection of life in Canadian society. It is important to me that the "whereases" in the preamble of the bill reaffirm fundamental principles that preside over the implementation of the bill. We should not, in any way, let people believe, in whatever is their responsibility regarding the implementation of this bill if it is adopted, that the first and foremost thing is the protection of life. If we have to transgress that principle by allowing a certain kind of medical treatment to take place, it should be under very exceptional circumstances. The objectives should be very well circumscribed and the essential elements to achieve that decision should be well understood by everyone. If there are principles or values to be stated, they should be in the bill. That is generally the objective.

Since we will have further discussions later on this year about this bill, I would ask Senator Carstairs to reflect on whether some "whereases" should be added, with some reference to the fact that in our country we follow the principle of the protection of life. To

la mort» ait présenté son rapport en juin. À ce moment-là, nous allons penser aux témoins et nous allons sûrement inviter des témoins de différents milieux.

Le sénateur Roche: Avez-vous dressé une liste de témoins?

La présidente: Non.

Le sénateur Cools: À ce sujet, comment fait-on pour en dresser la liste? Comment proposons-nous au comité de constituer la liste des témoins?

La présidente: Je propose que nous fassions des suggestions au greffier du comité et le comité de direction les étudiera.

Le sénateur Carstairs: Je pense que le sénateur Cools a posé une question très importante. Des gens m'ont écrit pour appuyer le projet de loi, et j'ai aussi reçu des lettres de gens qui s'y opposent. J'ai transmis autant les noms des gens qui sont pour que les noms des gens qui sont contre au greffier pour que le comité puisse entendre des points de vue représentatifs sur le projet de loi. Je tiens particulièrement à ce que le comité entende le point de vue des handicapés. Le projet de loi les inquiète beaucoup et je pense qu'il faut tenir compte de leurs préoccupations.

Le sénateur Joyal: J'étais à Paris il y a deux semaines, au moment même où le groupe de travail spécial formé par le gouvernement français en 1983 pour étudier l'éthique de la pratique médicale a rendu public son rapport sur l'euthanasie.

Dans ce rapport, on discute de nombreux principes, et ce dans le contexte européen. Je proposerais — et je le signale aussi à l'intention du sénateur Carstairs — de faire traduire ce rapport et de le faire distribuer aux membres du comité parce que les premières observations que je veux faire sont bien expliquées dans ce rapport. Elles ont trait aux principes.

J'aimerais féliciter le sénateur Carstairs, le sénateur Lavoie-Roux et les membres du comité spécial du Sénat qui ont étudié cette délicate question. Il est certain que les grands principes en cause sont la vie et le caractère sacré de la vie.

Les membres du comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles ont, au cours des années, souvent discuté de projets de loi ayant des répercussions sur la protection de la vie dans la société canadienne. Pour moi, il est important que le préambule du projet de loi confirme les principes fondamentaux qui régissent l'application du projet de loi. Nous ne devrions en aucune façon permettre aux gens de croire, quelle que soit leur responsabilité dans l'application du projet de loi, s'il est adopté, que la protection de la vie n'est pas primordiale. Si on transgresse ce principe en permettant de donner un certain traitement médical, ce traitement devrait être donné dans des circonstances très exceptionnelles. Les objectifs devraient être très bien circonscrits et les éléments sur lesquels doit reposer la décision devraient être bien compris par tout le monde. S'il y a des principes ou des valeurs à énoncer, il faudrait qu'ils le soient dans le projet de loi. C'est l'objectif général.

Comme nous allons poursuivre la discussion sur ce projet de loi plus tard au cours de l'année, je demanderais au sénateur Carstairs de réfléchir à la possibilité d'ajouter des «attendus» au préambule pour préciser que, dans notre pays, nous respectons le principe de

me, this is very important. As Senator Andreychuk has said, we should not signal in any way that we are opening exceptions that are too wide with respect to the interpretation of that fundamental principle.

The Chairman: Senator Joyal, how large is this report that you would like translated?

Senator Carstairs: First, let me answer that question. I have already sent the report to translation for my subcommittee. I will make sure that you are given sufficient copies to distribute to all members of your committee, Madam Chair.

The Chairman: We will distribute it to every member of the committee. We will distribute copies of the original committee report of "Of Life and Death" to the entire committee for their study before we revisit this issue.

Senator Joyal: Would Senator Carstairs consider an addition to the "whereases", restating the fundamental principles that everyone involved in the implementation of this bill should keep in mind in the decisions that might lead to the objective of the bill, which is to alleviate the suffering of a patient who may be terminally ill?

Senator Carstairs: Yes, absolutely. That is an excellent suggestion. I will look into some wording myself to see if I can bring an amendment to all of you and get one of you to move it. That is a positive suggestion.

[Translation]

Senator Joyal: It would be simpler for me to address the committee in French. As far as the bill is concerned —

[English]

How much does the bill cover?

[Translation]

I had somewhat the same reaction as my colleagues when I read clause 2. The impression I was left with is that we are casting the net very wide. If our starting position is that a fundamental principle, namely the right to life, is being transgressed, then it is important to spell out clearly what this transgression entails. The primary aim of the bill was to alleviate the suffering of terminally ill people, not the suffering of people who are merely ill, albeit perhaps in terrible pain. There is a fundamental difference between the two situations. In the first case, the death of the person is imminent and unavoidable; in the second instance, the person is in terrible pain. It is not exactly the same thing.

It is important to clearly define the two situations which clause 2 seeks to address. There are important religious principles at issue here. Some religious groups believe that suffering is the road to redemption. At one time, people who were experiencing terrible pain were told that their suffering would guarantee their salvation. Perhaps I am mocking the religious teachings of the time. However, we did at one time live according to these precepts. This is one aspect of the issue in particular that the bill seeks to address. We must be mindful of the religious or moral

la protection de la vie. Pour moi, c'est très important. Comme le sénateur Andreychuk l'a dit, nous ne devrions pas faire croire d'une façon ou d'une autre que nous ouvrons la porte à des exceptions trop nombreuses au sujet de l'interprétation de ce principe fondamental.

La présidente: Sénateur Joyal, le rapport que vous aimeriez faire traduire est-il volumineux?

Le sénateur Carstairs: Permettez-moi d'abord de répondre à la question. J'ai déjà demandé qu'on traduise le rapport pour le sous-comité. Je vais m'assurer d'en faire imprimer assez d'exemplaires pour que tous les membres de votre comité, madame la présidente, puissent en avoir un.

La présidente: Nous ferons distribuer un exemplaire du rapport à tous les membres du comité. Nous allons aussi faire distribuer un exemplaire du rapport «De la vie et de la mort» à tous les membres du comité qui pourront en prendre connaissance avant que nous reprenions l'étude de cette question.

Le sénateur Joyal: Le sénateur Carstairs envisagerait-elle d'ajouter des «attendus» pour réaffirmer les principes fondamentaux que doivent respecter tous ceux qui sont visés par l'application du projet de loi quand ils prennent des décisions liées à l'objectif du projet de loi qui est de soulager les souffrances physiques d'un malade en phase terminale?

Le sénateur Carstairs: Oui, tout à fait. C'est une excellente suggestion. Je vais étudier certaines formulations pour voir si je peux vous présenter un amendement et le faire approuver par quelqu'un d'entre vous. C'est une suggestion valable.

[Français]

Le sénateur Joyal: Je vais parler en français, c'est plus facile. Au sujet de la portée du projet de loi...

[Traduction]

Sur quoi porte le projet de loi?

[Français]

En lisant l'article 2, j'ai un peu la même réaction que mes collègues. J'ai l'impression qu'on ratisse très large. Si on part du principe qu'on transgresse un droit fondamental à la vie, il faut circonscrire de façon claire l'application de cette transgression ou son étendue. L'objectif premier que l'on visait était d'alléger la souffrance des personnes en phase terminale et non pas celles de personnes malades qui peuvent souffrir terriblement. Il y a une différence fondamentale entre les deux. Dans un cas, la personne est irrémédiablement condamnée à mourir dans un laps de temps déterminé; dans l'autre cas, la personne est en proie à des souffrances insupportables. Ce n'est pas exactement la même chose.

Il faut bien définir les deux situations que l'on veut régler dans l'article 2. Il y a dans ce débat des principes religieux importants, des groupes religieux qui croient que la souffrance est une voie vers la rédemption. Cet enseignement était prodigué autrefois à ceux qui souffraient énormément et on leur disait que leur souffrance permettrait de garantir leur salut. Je caricature peut-être l'enseignement religieux de cette époque. On a vécu selon ces principes pendant un certain temps. C'est précisément un aspect que ce projet de loi cherche à couvrir. Il faut être conscient des

implications of a bill of this nature. The Senate committee that examined euthanasia understood this clearly. The French task force report that I alluded to and that was released two weeks ago was also mindful of these implications. It is important that clause 2 be a reflection of these principles and that we debate this issue.

[English]

This is fundamentally important and Canadians will have to live with that legislation. We hope it will improve the conditions of Canadians, who will all face death some day and who might have to live in an unbearable condition of suffering. They should understand exactly what we are doing under clause 2. I welcome further debate on clause 2.

The Chairman: People certainly do not want their caregivers to suffer later on for what the caregivers may have done to help them.

That really was not a question, Senator Joyal, but Senator Carstairs might like to respond.

Senator Carstairs: There is an issue in clause 2 that is very difficult to understand, and physicians do not understand it. Clause 2 states, "in dosages that might shorten the life of the patient." The 1994-95 committee that authored the report and the current committee studying the report have asked witnesses what evidence there is to indicate that these medications actually do shorten life. The answer is that they do not know. They do not think these medications shorten life at all. They believe that patients are given opiates in small dosages, and then gradually those opiates are increased. As the patients are titrated — which is the medical term — the body adjusts to the quantity of medication that it is absorbing. Therefore, they are not sure. They are believing less and less that these medications shorten life. You may well hear from witnesses who suggest that we remove that phrase from the bill altogether.

They do know, however, that there are some conditions in which opiates seem to have a greater effect than others: for example, patients who have respiratory problems. Apparently, opiates do not work well with these conditions as they can slow down breathing. To slow down breathing for someone who has an extreme respiratory condition may shorten his or her life.

It is, I have to tell you, a very grey area. That is why I insisted that it be left in the drafting, even though others might say it is no longer necessary and it could be removed. I do not want to take the chance in this legislation of not thoroughly covering all of the bases in this circumstance.

We want to make sure, however, that anything we do to amend this clause does not limit adequate pain treatment for people who may not be dying but who still need adequate pain treatment.

It is a very difficult area. I do not want to deny that in any way.

implications religieuses d'un tel projet de loi. Il faut bien comprendre les implications morales de ce projet de loi. Le comité du Sénat qui a étudié l'euthanasie l'a bien compris. Le rapport auquel je fais référence publié par ce comité européen et français il y a deux semaines y fait référence également. Il est important que l'on fasse écho à notre interprétation de ces principes dans l'article 2 dans notre débat et notre compréhension de ce projet de loi.

[Traduction]

C'est fondamental, et les Canadiens devront vivre avec ce projet de loi. Nous espérons qu'il améliorera la situation des Canadiens qui seront tous confrontés à la mort un jour ou l'autre et qui pourraient avoir à endurer des souffrances insupportables. Ils doivent bien comprendre l'objectif de l'article 2. J'aimerais qu'on discute de cette disposition.

La présidente: Les gens ne veulent sûrement pas que ceux qui les ont soignés subissent des torts pour les avoir aidés.

Ce n'est vraiment pas le cas, sénateur Joyal, mais le sénateur Carstairs voudra peut-être vous répondre.

Le sénateur Carstairs: Il y a un élément dans l'article 2 qui est très difficile à comprendre, même pour les médecins. En effet, il est question dans cet article des médicaments administrés au patient «en doses susceptibles d'abrégé sa vie». Le comité de 1994-1995 qui a publié le rapport et le comité qui étudie actuellement le rapport ont tous les deux demandé aux témoins de leur dire si on peut avoir la preuve que ces médicaments abrègent effectivement la vie. Les témoins leur ont répondu ne pas le savoir. Ils ne pensent pas que ces médicaments abrègent la vie. Ils croient que le corps des patients à qui on donne des doses progressivement plus grandes d'opiacés s'adapte à la quantité de médicaments qu'on lui fait absorber. Ils ne sont donc pas sûrs de ce qui se passe. Ils sont de moins en moins portés à croire que ces médicaments abrègent la vie. Des témoins peuvent très bien proposer d'éliminer complètement ces mots du projet de loi.

Ils savent bel et bien, toutefois, qu'il existe certaines conditions dans lesquelles les opiacés semblent avoir un plus grand effet: par exemple, pour les patients qui souffrent de problèmes respiratoires. Il semblerait que les opiacés ne conviennent pas très bien dans ces cas étant donné qu'ils risquent de ralentir la respiration. Ralentir la respiration de quelqu'un qui a de très graves problèmes respiratoires risque d'abrégé sa vie.

C'est, je dois vous dire, une zone très grise. C'est la raison pour laquelle j'ai insisté pour qu'on conserve l'article dans le projet de loi au moment de la rédaction même si d'aucuns pourraient dire qu'on n'en a plus besoin et qu'on pourrait l'abroger. Je ne veux pas prendre le risque dans cette mesure législative de ne pas penser à tout dans ce cas.

Nous voulons être bien sûrs, toutefois, que tout ce que nous faisons pour amender cet article ne limite pas l'administration d'un traitement adéquat pour alléger la souffrance des gens qui ne sont peut-être pas à l'article de la mort mais qui ont tout de même besoin qu'on allège adéquatement leur douleur.

C'est une question qui n'est vraiment pas facile. Je ne veux pas nier en aucune façon que ce soit vrai.

Senator Buchanan: The most recent case in Canada with respect to clause 2 is the so-called *Morrison* case in Nova Scotia. Did the committee research this case?

Senator Carstairs: The committee did not because the committee was not, quite frankly, in existence at the time of the *Morrison* case. However, a physician who is the head of family medicine at Dalhousie University spoke to the committee about the *Morrison* case.

There is a distinct difference here. What Dr. Morrison gave her patient at the very end was potassium chloride. Potassium chloride is a heart-stopping medication. It is not a medication covered under this piece of legislation.

Senator Joyal: Last summer, I read a report which I think was in *The Globe and Mail* to the effect that the Dutch government was introducing legislation dealing with euthanasia. Apparently, it is the first Western country to take an initiative in that regard. For the benefit of us all, it would be important to look at that legislation and consider the way they have circumscribed the elements of it. As Senator Nolin has said, the question of consent is an essential element. I do not want to spend my time discussing this matter since I believe that Senator Nolin may approach it. Our researchers should look into that legislation to study the various steps taken.

The Chairman: If Senator Carstairs does not have a copy of the legislation to which you refer, Senator Joyal, we will attempt to obtain it in a form that we can all understand.

Senator Carstairs: I do not have a copy of the bill, Madam Chair. However, it is important for you to know that that legislation has been in force and effect in Holland for some time. They did not actually amend their criminal code, but they are now looking to amend it.

During our original work in 1994-95, we held a long conference call with the people in Holland. In the report of the committee there is a detailed development of the Dutch experience, which I think members of the committee may want to read.

Senator Andreychuk: There have been some reports out of Holland about the difficulties with that legislation. If we will be talking about that legislation, we should obtain the three-year findings they compiled.

In your presentation, Senator Carstairs, you said that the special Senate committee recognized that the Criminal Code does not prohibit palliative care even if it hastens the death of a patient, so long as the care is carried out in accordance with generally accepted medical practices. However, your committee heard evidence from many witnesses who testified that many health care providers are hesitant to provide adequate palliation and pain control because they fear criminal liability where the treatment

Le sénateur Buchanan: Le cas le plus récent au Canada en ce qui concerne l'article 2 est l'affaire connue sous le nom de *Morrison* en Nouvelle-Écosse. Le comité a-t-il fait des recherches en ce qui concerne cette affaire?

Le sénateur Carstairs: Le comité ne l'a pas fait parce que, en toute franchise, il n'avait pas été constitué au moment de l'affaire *Morrison*. Cependant, un médecin qui dirige le service de médecine familiale à l'Université Dalhousie est venu parler de l'affaire en question aux membres du comité.

Il y a ici une nette différence. Ce que le Dr Morrison a administré à son patient à la toute fin, c'est du chlorure de potassium, un médicament qui a pour effet d'arrêter les battements du coeur. Ce médicament n'est pas visé par cette mesure législative.

Le sénateur Joyal: L'été dernier, j'ai lu un rapport dont il a été fait état, je crois, dans le *Globe and Mail*. On y disait que le gouvernement hollandais déposait une mesure législative sur l'euthanasie. Il semble que c'est le premier pays occidental à prendre une initiative à cet égard. Dans notre intérêt à tous, il serait important d'examiner cette mesure législative et de voir comment ils en ont circonscrit les éléments. Comme l'a dit le sénateur Nolin, la question du consentement est un élément essentiel. Je ne veux pas gaspiller mon temps à discuter de cette question étant donné que je crois que le sénateur Nolin peut l'aborder. Nos attachés de recherche devraient examiner cette mesure législative afin de voir les diverses mesures prises.

La présidente: Si le sénateur Carstairs n'a pas d'exemplaire de la mesure législative dont vous parlez, sénateur Joyal, nous essayerons de l'obtenir sur un support que nous pouvons tous comprendre.

Le sénateur Carstairs: Je n'ai pas d'exemplaire du projet de loi, madame la présidente. Cependant, il est important que vous sachiez que cette mesure législative est en vigueur en Hollande depuis un certain temps. Les législateurs n'ont pas vraiment modifié leur code criminel mais ils pensent maintenant à le faire.

Dans le cadre de nos travaux de 1994-1995, nous avons eu une longue conférence téléphonique avec des gens en Hollande. Dans le rapport du comité, nous traitons en détail de l'expérience des Hollandais. Les membres du comité voudront peut-être s'y reporter.

Le sénateur Andreychuk: D'après certains rapports provenant de Hollande, l'application de cette mesure législative a posé des problèmes. Si nous décidons de discuter de cette mesure législative, nous devrions obtenir la compilation des résultats de trois années.

Dans votre exposé, sénateur Carstairs, vous avez dit que le comité sénatorial spécial a reconnu que le Code criminel n'interdit pas les soins palliatifs, même si cela doit abrégé la vie du patient, à condition qu'ils soient administrés selon la pratique médicale établie. Cependant, divers témoins sont venus dire à votre comité que de nombreux soignants hésitent à administrer des soins palliatifs et des traitements antidouleur adéquats par crainte de poursuites lorsque ces traitements risquent d'abrégé la vie du

may shorten the life of a patient, even though the intent is not to cause death. That seems to be the essence of the bill. Am I correct in that?

Senator Carstairs: Absolutely.

Senator Andreychuk: Having said that, the dilemma I have with clause 2 is that it is not against the Criminal Code now. Palliative care, even if it hastens death, is not prohibited so long as it is carried out in accordance with generally accepted medical practices.

Clause 2 of the bill then states that no health care provider is guilty of an offence by reason only that the health care provider, for the purposes of alleviating the pain of a person, but not to cause death, administers medication. We do not say according to what practices. In my opinion, that seems to be the rub because the definition of what is acceptable is left wide open and the clause itself is left wide open for interpretation. If that is the case, then in my opinion it is left to the courts to become doctors. I approve of your statement, senator, but the bill leaves out the accepted proviso of "accepted medical practices." Different people are saying, "It sounds like euthanasia," which is a judgment call, not a medical call.

Senator Carstairs: Doctors indicated to us their feelings of great insecurity about giving their patients adequate amounts of pain medication. That is very interesting. Physicians who work consistently in palliative care, such as Dr. Elizabeth Latimer, who appeared before us yesterday, have no concerns at all because they do this on a daily basis. Dr. Latimer gives adequate amounts of pain medication to her patients. She really does not worry, certainly from the testimony she gave to us, about any legal liability.

The doctors who are worrying about the legal liability are those who do not deal with this issue on as nearly a frequent basis. Usually, they have had no training in palliative care. No clear guidelines have been developed for them as to what they can or cannot do. Thus, they err on the side of giving less pain medication, rather than giving adequate amounts of pain medication, because they are not convinced that there is a legal liability. There is a clear practice benefit. They know what they can do, but they hold back because they do not think the Criminal Code is sufficiently clear on this matter.

Honourable senators, we heard horror stories in 1994-95 about the number of Canadians who were dying in excruciating pain because their doctors would not give them adequate amounts of pain medication. We also learned that at that point — and we are trying to get to the bottom of it now — perhaps only 5 per cent or 6 per cent of Canadians had access to palliative care. The rest did not have access. Thus, the rest are being treated by their family physicians, or perhaps their specialist physician, and that specialist physician feels uncomfortable about providing adequate amounts of pain medication because of what they perceive might be a legal

patient, même si l'intention n'est pas de causer la mort. Cela semble être l'élément essentiel du projet de loi, si je ne m'abuse.

Le sénateur Carstairs: Tout à fait.

Le sénateur Andreychuk: Cela dit, le dilemme devant lequel je suis au sujet de l'article 2, c'est qu'il est légal maintenant de poser un tel geste. Le code n'interdit pas les soins palliatifs, même s'ils doivent abrégé la vie du patient, à condition qu'ils soient administrés selon la pratique médicale établie.

L'article 2 du projet de loi dit ensuite que le soignant n'est pas coupable d'une infraction prévue par le Code criminel du seul fait qu'il administre au patient, afin de soulager ses souffrances physiques — et non pour lui causer la mort —, des médicaments en doses susceptibles d'abrégé sa vie. À mon avis, c'est là que le bât blesse parce que la définition de ce qui est acceptable est laissée largement ouverte et l'article lui-même peut prêter à interprétation. Si c'est le cas, j'estime alors qu'il revient aux tribunaux de se faire médecins. Je suis d'accord avec votre déclaration, sénateur, mais le projet de loi omet la disposition restrictive acceptée de «la pratique médicale établie». D'autres disent que cela ressemble à l'euthanasie pour laquelle la décision fait appel au jugement personnel et non à un jugement médical.

Le sénateur Carstairs: Les médecins nous ont fait part de leur grande insécurité lorsqu'il s'agit d'administrer à un patient des quantités adéquates de médicament pour soulager la douleur. C'est très intéressant. Les médecins qui travaillent constamment dans des unités de soins palliatifs, comme la docteure Elizabeth Latimer, qui a comparu devant les membres du sous-comité hier, n'ont aucune crainte parce qu'ils le font quotidiennement. La docteure Latimer administre à ses patients des quantités adéquates de médicaments pour soulager la douleur. Elle ne s'en fait pas vraiment au sujet de la responsabilité pénale, du moins si l'on se fie au témoignage qu'elle a livré devant les membres du sous-comité.

Les médecins qui s'inquiètent de la responsabilité pénale éventuelles sont ceux qui ne font pas face à cette situation presque aussi fréquemment. Habituellement, ils n'ont suivi aucune formation en soins palliatifs. Il n'existe à leur intention aucune ligne directrice claire sur ce qu'ils doivent faire et ne pas faire. Ainsi, ils pêchent par excès de prudence en administrant moins de médicaments antidouleur plutôt que des quantités adéquates parce qu'ils craignent des responsabilités pénales. Il y a un net avantage en ce qui a trait à la pratique. Ils savent ce qu'ils peuvent faire, mais ils se retiennent parce qu'ils ne pensent pas que le Code criminel est suffisamment clair en ce qui a trait à cette question.

Honorables sénateurs, nous avons entendu des histoires d'horreur en 1994-1995 au sujet du nombre de Canadiens qui meurent dans des douleurs atroces parce que leur médecin ne leur administre pas des quantités adéquates de médicaments pour soulager leurs douleurs. Nous avons aussi appris alors — et nous essayons d'aller au fond de la question maintenant — que peut-être seulement 5 ou 6 p. 100 de Canadiens avaient accès à des soins palliatifs. Ainsi, le reste des gens sont traités par leur médecin de famille et peut-être par leur spécialiste et le spécialiste en question ne se sent pas à l'aise pour administrer des quantités

liability question. This is in spite of the fact that the Minister of Health, who appeared before our committee, said that they should not be concerned about that because they can provide that kind of care.

Clearly, this is why the CMA has been advocating for this change since 1992. When they came before our committee, again they advocated the need for change in the legislation. I am not talking about this bill. Let me be very clear. I am talking about the need for clarity in the existing legislation.

Senator Andreychuk: I now understand why I am receiving so many letters from people. What do you judge clause 2 against? It is not judged against accepted medical practices; it will be something in the future. I presume that the courts or departments of justice will determine this point. You quite rightly point out in your bill, senator, that clause 6 is where you might define all those generally accepted practices. However, clause 6 gives me no comfort because it is really only pious invocation to the provinces. That is how I see it. Consequently, that conundrum is left. At some point we will want to look at that.

As I understand it, the essence of this bill is to help health care providers do their job. I agree with that. I have the problem as to which standard we are now using.

In clause 2, senator, you have gone to great lengths to express that this measure is to avoid emotional and mental suffering. From my years in practice, and having heard many doctors testify, I have been told that virtually in all cases emotional and psychological pain have physical sides to them. Thus, you have not accomplished what you had intended by dropping those two elements.

Senator Carstairs: We have treated the physical side of their pain. What I did not want to do in this legislation was to broaden it to an even greater degree at this point. After all, what is emotional pain? One of the reasons I came to the conclusion I did was because of the study done on the woman in Holland.

She was allowed to be assisted in her suicide only because of her emotional suffering. She had no physical pain whatsoever, at least none that was diagnosed, but she was allowed assisted suicide in that country because of her emotional pain. I did not want to go down that way, quite frankly. That is why I limited the bill to physical pain.

Senator Andreychuk: I should like to touch on the area of proxies and the non-medical person. In my experience, we put child advocates into the legal system in North America — and I am sure Senator Pearson would be interested in this — in order to hear the child's voice in a courtroom. However, we very soon found out that those persons came with their own attitudes about the child's needs and we quickly stopped listening to the child's voice.

adéquates de médicaments contre la douleur par crainte de responsabilités pénales. Tout cela malgré le fait que le ministre de la Santé, qui a comparu devant notre comité, a dit qu'ils ne devraient pas s'inquiéter à ce sujet-là parce qu'ils peuvent prodiguer ce genre de soins.

De toute évidence, c'est la raison pour laquelle l'AMC réclame ce changement depuis 1992. Lorsque des représentants de l'association ont comparu devant notre comité, ils ont demandé une fois de plus que des modifications soient apportées à la loi. Je ne parle pas de ce projet de loi. Je veux être très claire. Je parle de la nécessité d'éclaircir la loi actuelle.

Le sénateur Andreychuk: Je comprends maintenant pourquoi je reçois tant de lettres. Par rapport à quoi jugez-vous l'article 8? Il n'est pas jugé par rapport à des pratiques médicales acceptées; cela viendra plus tard. Je suppose que les tribunaux et les ministères de la Justice détermineront ce point. Vous signalez de façon très juste dans votre projet de loi, sénateur, que c'est à l'article 6 que pourraient bien être définies toutes ces pratiques médicales acceptées. Cependant, l'article 6 ne me rassure pas parce que ce ne sont que vœux pieux adressés aux provinces. C'est ainsi que je le vois. Par conséquent, l'énigme demeure. À un certain moment, nous voudrions nous pencher là-dessus.

Comme je le vois, ce projet de loi cherche surtout à aider les soignants à faire leur travail. Je suis d'accord avec ça. Ce qui me pose un problème, c'est quelle norme nous appliquons maintenant.

À l'article 2, madame le sénateur, vous vous êtes donné beaucoup de mal pour faire comprendre que cette mesure vise à prévenir les souffrances émotives et mentales. D'après mon expérience, et d'après les nombreux médecins que j'ai entendu témoigner, lorsqu'il y a souffrance émotive et psychologique, il y a pratiquement toujours souffrance physique. Par conséquent, vous n'avez pas atteint l'objectif visé en laissant tomber ces deux éléments.

Le sénateur Carstairs: Nous avons traité le côté physique de leurs souffrances. Ce que je voulais éviter avec cette loi était d'élargir encore plus la portée de cette question. Après tout, qu'est-ce que la souffrance émotive? L'une des choses qui m'a menée à ma conclusion est l'étude réalisée à propos de cette femme en Hollande.

On lui a permis d'être assistée dans son suicide rien qu'à cause de ses souffrances émotives. Elle ne ressentait aucune douleur physique, du moins aucune qui puisse être diagnostiquée, mais on lui a néanmoins permis de se faire assister dans son suicide à cause de la souffrance émotive. Je ne tenais pas à nous embarquer sur cette voie-là, très franchement. C'est pourquoi je me suis limitée à la douleur physique.

Le sénateur Andreychuk: J'aimerais qu'on parle un peu des mandataires et du personnel non médical. D'après mon expérience, on a intégré les enfants comme témoins dans le système juridique en Amérique du Nord — et je suis sûre que le sénateur Pearson s'intéresserait à ceci — pour pouvoir entendre ce que les enfants avaient à dire devant le tribunal. Cependant, nous avons très vite compris que ces gens-là se présentaient avec leur propre vision des besoins des enfants et nous avons très rapidement cessé d'écouter les enfants.

My fear here is that we will get someone other than a medical person to be a witness in the room. In the first little while, that may be a very competent, caring person but, very quickly, we will get what I call semi-professional people who will always be available around a hospital to assist. I would like some assurance that this is not where we will go.

Senator Carstairs: As we move to more advance directive legislation in the provinces, there are very clear definitions on what and who the proxies are.

One reason I did not want the physician to be the proxy was that physicians come from a vested interest, too. Clearly, the physician will explain to the patient the benefits and disadvantages of a particular type of treatment, but should he or she then be the same person who acts as the proxy for this patient? My view was, no, that another voice is needed.

One would assume that in most cases where an individual had a family member, that family member would be the proxy. We know that with homeless people, for example, there is no other person, but I still did not want the doctor alone to be making that decision on behalf of the patient. I wanted another person.

I agree with Senator Andreychuk. We may often end up with a person who has vested interests, but, for lack of a better phrase, two heads are better than one.

Senator Nolin: Senator Carstairs, thank you for your bill. It is long overdue that we look into the study made in 1994-95. I was just new in this institution when that committee was under way. I had a problem at that time and I still have that problem. It is more a technical problem than a philosophical problem.

I conducted my own field investigation when you were studying the question five or six years ago. I talked to doctors and patients and was told that this is done every day in the system. People are going through this every day, and we need to protect these people.

My concern is consent, of course, and the safeguards to be used. Senator Fraser hit the nail on the head. We will not reach a conclusion today because we will hear more witnesses. The only reason you do not have a more elaborate safeguard in your bill, Senator Carstairs, is because of the constitutional problem.

Senator Carstairs: Yes.

Senator Nolin: The person who taught me this area of constitutional law was Senator Beaudoin. I learned that when there is a clear jurisdiction, ancillary powers come with it. A law may appear to breach a provincial or other jurisdiction, but given the main jurisdiction, surrounding powers come with it.

Je crains ici que nous en venions un jour à permettre à d'autres qu'au personnel médical d'être mandataire. Au début, ce pourrait certainement être des gens très compétents et dévoués, mais très rapidement, nous y verrons ce qu'on appelle des semi-professionnels, qui sont toujours disponibles dans les hôpitaux pour donner un coup de main. J'aimerais avoir quelque assurance que nous n'en viendrons pas là.

Le sénateur Carstairs: Comme les provinces ont commencé à formuler des lois sur les directives préalables, il s'y trouve des définitions très claires de ce qu'est un mandataire et qui ce peut être.

Une des raisons pour lesquelles je ne tenais pas à ce que les médecins soient mandataires est qu'ils ont, eux aussi, des intérêts directs. Il est clair que le médecin expliquera au patient les avantages et les inconvénients d'un type particulier de traitement, mais est-ce que ce devrait être aussi la même personne qui agit à titre de mandataire de son patient? À mon avis non, ce doit être quelqu'un d'autre.

On pourrait penser que dans la plupart des cas, lorsque la personne a un parent, c'est ce parent devrait être le mandataire. Nous savons que les sans-abri, par exemple, n'ont pas de parents, mais je ne voudrais tout de même pas que ce soit le médecin seul qui prenne cette décision au nom du patient. Ce doit être quelqu'un d'autre.

Je suis d'accord avec le sénateur Andreychuk. Il pourrait souvent arriver qu'on tombe sur quelqu'un qui a des intérêts directs, mais à défaut d'une meilleure expression, deux têtes valent mieux qu'une.

Le sénateur Nolin: Madame Carstairs, je vous remercie pour votre projet de loi. Cela fait longtemps que nous aurions dû examiner les conclusions de cette étude réalisée en 1994-1995. Le comité avait déjà commencé ses travaux quand je suis arrivé dans cette institution. Un problème se posait à moi à l'époque, et il se pose encore. C'est plus un problème technique que philosophique.

J'ai mené ma propre petite enquête lorsque vous examiniez la question, il y a cinq ou six ans. J'ai parlé à des docteurs et à des patients et j'ai appris que c'est très courant dans le système. Il y a des gens qui vivent ça tous les jours, et nous devons les protéger.

Ce qui me préoccupe, bien entendu, c'est le consentement, et les mesures de protection à appliquer. Le sénateur Fraser est tombée très juste. Nous n'arriverons pas à une conclusion aujourd'hui parce que nous devons entendre d'autres témoins. La seule chose qui vous empêche d'avoir des mesures de protection plus étoffées dans votre projet de loi, madame le sénateur, c'est le problème constitutionnel.

Le sénateur Carstairs: Oui.

Le sénateur Nolin: C'est le sénateur Beaudoin qui m'a renseigné sur cet aspect du droit constitutionnel. J'ai appris que quand l'autorité est clairement établie, elle est assortie de compétences accessoires. Une loi peut sembler aller à l'encontre de l'autorité provinciale ou autre, mais l'autorité globale est assortie de pouvoirs accessoires.

We may hear from the experts that we can amend and include safeguards in this bill. I am referring, basically, to clause 3.

Senator Moore: Clause 2 deals with administering something. The other deals with taking away or withdrawing something.

Senator Nolin: The first one is more medical. The other relates to the civil law. Do you agree? In your bill, senator, you define "free and informed consent." That is a civil matter. What is "free"? What is "informed"? How? We must address that. I cannot agree to a law that waits for a province to fill in the hole, if there is a hole in our system. We cannot withhold the implementation of a law that waits for the province to fill the gap. Rather, we can do it do ourselves because we have the power to do it.

You may have already answered this, but my question is whether you mind if we introduce or accept amendments to build into this bill safeguards to ensure that consent, written consent, is still valid.

Senator Carstairs: Absolutely.

Senator Nolin: We want to safeguard that the advance directives are given, free and informed, by the patient. We want to ensure that there is "un délai de carence," a period of grace, and we want to be sure about all the proxy issues.

Senator Joyal: For mentally ill people and abandoned people, who will say yes?

Senator Nolin: You will not have any problem if this committee looks into amendments to build in safeguards that were thought to be impossible for constitutional reasons.

Senator Carstairs: Clearly, honourable senators, I have never believed this bill was carved in stone. One of the problems that we all have as individual senators is that we initiate an idea or an idea is initiated for us. We go to our legal drafts people within the Senate. They are hard-working, diligent people, but there are only two of them. We ask them to get some other opinions and they do get them.

We then face the particular difficulty of amending the Criminal Code. That is why I left this matter for a number of years after our initial report. The Department of Justice has stacks of legal drafters and a great number of lawyers. I would have much preferred this bill to be drafted, quite frankly, by the government and not by a lone senator.

Senator Joyal: Yet an outstanding senator.

Senator Nolin: If you want your bill, you do something.

Peut-être les experts nous diront-ils que nous pouvons modifier le projet de loi et y intégrer des mesures de protection. Je parle, surtout, de l'article 3.

Le sénateur Moore: L'article 2 porte sur l'administration de quelque chose. L'autre parle d'abstention ou d'interruption d'un traitement.

Le sénateur Nolin: Le premier article est de nature plus médicale. Le deuxième concerne le droit civil. Êtes-vous d'accord? Dans votre projet de loi, madame le sénateur, vous définissez le consentement «libre et éclairé». C'est une question de droit civil. Que veut dire «libre»? Et «éclairé»? Comment? Nous devons régler cela. Je ne peux pas être d'accord avec une loi qui compte sur les provinces pour combler les lacunes, si lacune il y a dans notre système. Nous ne pouvons pas attendre, pour faire quelque chose, que les provinces combler les vides. Au lieu de cela, nous pouvons le faire nous-mêmes, parce que nous avons le pouvoir de le faire.

Peut-être avez-vous déjà répondu à cela, mais je voudrais vous demander si vous voyez un inconvénient, ou si vous accepteriez que nous modifiions ce projet de loi en y ajoutant des mesures de protection pour nous assurer que le consentement, le consentement écrit, est encore valide.

Le sénateur Carstairs: Absolument.

Le sénateur Nolin: Nous voulons nous assurer que le patient donne des directives préalables libres et éclairées. Nous voulons veiller à ce qu'il y ait «un délai de carence», et aussi vérifier ces questions de mandataire.

Le sénateur Joyal: Qui donnera le consentement pour les malades mentaux et les personnes abandonnées?

Le sénateur Nolin: Vous ne voyez donc aucun inconvénient à ce que ce comité envisage des modifications au projet de loi pour y intégrer des mesures de protection qui étaient réputées impossibles pour des raisons constitutionnelles?

Le sénateur Carstairs: Très franchement, honorables sénateurs, je n'ai jamais pensé que ce projet de loi était coulé dans le béton. L'un des problèmes que chacun de nous, sénateurs, connaissons, est que nous lançons une idée, ou des idées sont lancées pour nous. Nous nous adressons aux rédacteurs juridiques du Sénat. Ils sont très dévoués et très diligents, mais ils ne sont que deux. Nous leur demandons de recueillir l'avis d'autres personnes, et ils le font.

Puis alors il se présente un obstacle particulier; il faut amender le Code criminel. C'est pourquoi j'ai laissé la question de côté pendant plusieurs années après notre premier rapport. Le ministère de la Justice a des tas de rédacteurs juridiques, et encore plus d'avocats. Très franchement, j'aurais préféré de loin que ce projet de loi soit l'oeuvre du gouvernement, et non pas d'un seul sénateur.

Le sénateur Joyal: Néanmoins un sénateur hors du commun.

Le sénateur Nolin: Si vous voulez votre projet de loi, c'est à vous d'agir.

Senator Carstairs: I introduced Bill S-13 and it died on the Order Paper. I had hoped that it would tweak the government to respond but it did not. Senator Lavoie-Roux introduced her bill and it died on the election call. That also did not tweak the government to respond. Then I thought we would go forward with this bill to see if we could once again tweak the government to respond.

If the government introduced a bill tomorrow, or at any time during your deliberations, I would be delighted to withdraw my bill. We could then make their bill the best that it could be.

I am not naive about the process. Even if we are successful in getting the bill through the Senate, it faces an enormous hurdle in the other place if, in fact, the Minister of Justice does not want it.

Senator Nolin: You do not have the problem with safeguards to guarantee the validity of the consent and the freedom to make such a decision.

Senator Carstairs: No.

The Chairman: There are also the hurdles that all senators' private bills face in the other place.

Senator Cools: Senator Carstairs, do you have any idea why the government has been so tardy in responding to the recommendations? If they do not like some of the recommendations, that is okay, but why has the government been so tardy in responding to the special Senate committee's study? Why have they been so tardy in doing whatever is required to meet the problems that you are addressing?

Senator Carstairs: Their official position, Senator Cools, is that there is no need for this legislation because adequate palliation can be given at the present time and withholding and withdrawing can be done at the present time. They feel that there is no need to change the Criminal Code.

Personally, I feel that there is simply not the political will. They know that this is an extremely controversial topic — there is no question about that — and they would prefer not to have to deal with it.

Senator Cools: Certainly, the government could do a lot more on the issue of providing or attempting to cause to provide more and sufficient palliative care. From what I have been led to believe, the issues seem to turn on that. Why can we not persuade the government to take the requisite action to meet the problem, which, as I understand it, is the proper provision of adequate and sufficient palliative care for those in need?

Senator Carstairs: Senator Cools, that is why there are two thrusts going on at the present time. One is this piece of legislation, but the other is the subcommittee of the Social Affairs Committee that is updating the report on "Of Life and Death," only on the unanimous sections of that report. Palliative care and

Le sénateur Carstairs: J'ai proposé le projet de loi S-13 et il est mort au *Feuilleton*. J'avais espéré qu'il inciterait le gouvernement à réagir, mais cela n'a pas été le cas. Le sénateur Lavoie-Roux a proposé son projet de loi, qui est mort avec le déclenchement des élections. Là encore le gouvernement n'a pas bougé. Alors j'ai pensé que nous devrions aller de l'avant avec ce projet de loi pour voir, encore une fois, s'il pousserait le gouvernement à agir.

Si le gouvernement présentait un projet de loi demain, ou à un moment donné de vos délibérations, je retirerais le mien avec plaisir. Nous pourrions alors faire de son projet de loi le meilleur qui soit.

Je ne me fais pas d'illusion sur le processus. Même si nous réussissons à faire passer le projet de loi au Sénat, il lui restera à franchir d'énormes obstacles à l'autre endroit si, en fait, le ministre de la Justice n'en veut pas.

Le sénateur Nolin: Vous ne voyez pas de problème avec les mesures de protection pour garantir de la validité du consentement et la liberté de prendre cette décision?

Le sénateur Carstairs: Non.

La présidente: Il y a aussi les obstacles que tous les projets de loi de sénateurs affrontent à l'autre endroit.

Le sénateur Cools: Sénateur Carstairs, avez-vous la moindre idée de la raison pour laquelle le gouvernement a tant tardé à répondre aux recommandations? S'il n'aime pas certaines des recommandations, ça peut aller, mais pourquoi s'est-il si peu empressé de réagir à l'étude du comité spécial du Sénat? Pourquoi a-t-il tant tardé à faire ce qu'il faut pour régler les problèmes que vous soulevez?

Le sénateur Carstairs: La position officielle du gouvernement, sénateur Cools, est que ces mesures législatives sont inutiles parce que des soins palliatifs adéquats peuvent être administrés actuellement et que l'abstention ou l'interruption du traitement est possible en ce moment. Il ne trouve pas qu'il soit nécessaire de changer le Code criminel.

Personnellement, je pense que c'est tout simplement une absence de volonté politique. Ils savent que c'est un sujet très controversé — cela ne fait pas le moindre doute — et ils préféreraient ne pas avoir à en traiter.

Le sénateur Cools: Le gouvernement pourrait certainement faire beaucoup plus pour fournir, ou du moins essayer de faire en sorte que plus de soins palliatifs soient offerts, et des soins plus adéquats. Si je comprends bien ce qu'on m'a dit, c'est là que se trouve le problème. Comment se fait-il que nous ne pouvons pas persuader le gouvernement de prendre les mesures qu'il faut pour régler le problème, c'est-à-dire, à ce que je comprends, l'administration adéquate de soins palliatifs suffisants pour ceux qui en ont besoin?

Le sénateur Carstairs: Sénateur Cools, c'est ce qui fait qu'il y a deux mouvements en ce moment. Il y a ce projet de loi, mais aussi, le sous-comité des affaires sociales est en train de mettre à jour le rapport «De la vie et de la mort», mais seulement les parties de ce rapport qui font l'unanimité. Les soins palliatifs et

the adequate provision of palliative care is a large part of that report.

I cannot speak for the other members of the committee, but I want a strong report in June that asks the very question that you are asking — that is, why are we still not doing enough in this area?

Senator Cools: Those were my questions. I just think that if the need is so great and so vast, it should be answered.

I wanted to thank you, Senator Carstairs, for clarifying the difference in the situation with Dr. Morrison. In that instance, an injection of potassium chloride was administered. There is no accident or the element of chance with the administration of such a lethal injection.

Senator Buchanan: She was acquitted.

Senator Carstairs: She was never brought to trial.

Senator Buchanan: That case went before a pretty competent judge.

Senator Cools: In your introductory remarks, you cited a Dr. Ted Boadway, Director of Health Policy at the Ontario Medical Association. This is found at the second page of your remarks. You quoted him as saying:

In reality, however, the common law is not sufficiently clear to be well understood by practitioners or the general public, nor is it completely generalizable from one case to the next, thus leaving enough ambiguity in the minds of practitioners that they are uncertain of their obligations and possible legal liability for either failing to treat or treating.

Senator Carstairs, has any insight been given into what, why or where there is this lack of clarity? Is it possible to bring this clarity to physicians and practitioners without having to resort to exceptional legislation?

Senator Carstairs: In terms of the medical association — and Dr. Boadway was speaking for them — there was no other way to do it, except in legislation. They have tried, for example, through statements on ethics for practising physicians. The CMA has just come out with a new document on ethics that they attribute to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. They state, “You were the stimulus which drove us to do this.” However, there is still the reality that many doctors fear the legal liability question.

Senator Cools: The last paragraph of clause 6, paragraph (c), states:

(c) investigating...life-sustaining medical treatment is withheld or withdrawn.

How, constitutionally, can the Minister of Health be a superintendent over what at first glance is clearly the jurisdiction of the Attorney General of Canada? The questions of termination of life and criminal matters or exemptions from criminal matters

l'administration adéquate de soins palliatifs représentent la plus grande partie de ce rapport.

Je ne peux pas parler au nom des autres membres du comité, mais j'aimerais qu'un rapport très ferme soit présenté en juin, où on pose exactement la même question que vous venez de poser — c'est-à-dire pourquoi ne faisons-nous toujours rien à ce sujet?

Le sénateur Cools: C'est cela que je demandais. Je pense que si le besoin est si impérieux et si généralisé, il faudra agir.

Je voulais vous remercier, madame le sénateur Carstairs, d'avoir fait le jour sur la différence de la situation avec le Dr Morrison. Dans ce cas là, du chlorure de potassium avait été administré par injection. Il ne peut y avoir aucun facteur accidentel ou élément de hasard dans l'administration d'une telle injection mortelle.

Le sénateur Buchanan: Elle a été acquittée.

Le sénateur Carstairs: Il n'y a jamais eu de procès.

Le sénateur Buchanan: L'affaire a été portée devant un juge des plus compétents.

Le sénateur Cools: Dans vos remarques préliminaires, vous citez le Dr Ted Boadway, le directeur de la Politique sanitaire à l'Ontario Medical Association. C'est à la deuxième page de votre document. Il aurait dit ce qui suit:

En réalité, cependant, la common law n'est pas suffisamment claire pour être bien comprise par les praticiens ou le grand public, pas plus qu'elle n'est parfaitement généralisable d'un cas à l'autre, ce qui laisse ainsi assez d'ambiguïté dans l'esprit des praticiens pour qu'ils doutent de leurs obligations et de leurs responsabilités pénales éventuelles découlant du fait d'administrer ou de refuser d'administrer un traitement.

Sénateur Carstairs, est-ce que quelqu'un a pu dire pourquoi, comment et où il y a ce manque de clarté? Est-il possible d'éclairer les médecins et les praticiens sans avoir à recourir à des mesures législatives exceptionnelles?

Le sénateur Carstairs: En ce qui concerne l'Association médicale — et le Dr Boadway en était le porte-parole — il n'y avait pas d'autre moyen que des mesures législatives. Ils ont essayé, par exemple, avec le code de déontologie des médecins praticiens. L'AMC vient seulement de diffuser un nouveau document sur la déontologie, qu'elle attribue au comité permanent du Sénat sur les affaires juridiques et constitutionnelles. Elle dit «vous avez été le stimulant qui nous a poussés à le faire». Cependant, la réalité reste que bien des médecins craignent l'aspect de la responsabilité juridique.

Le sénateur Cools: Le dernier alinéa de l'article 6, soit l'alinéa c), dit — et je cite:

c) à surveiller le nombre de fois qu'il y a eu abstention ou interruption des traitements de survie et à mener des enquêtes [...] à cet effet.

Sur le plan de la Constitution, comment le ministre de la Santé peut-il être le surveillant général de ce qui, à première vue, relève clairement du Procureur général du Canada? Les questions en rapport avec la suppression de la vie et avec les responsabilités

are clearly the purview of the Attorney General and not the Minister of Health.

Senator Carstairs: We did not ask for exemptions. There was a total lack of knowledge about what is presently happening in Canada. We hear all this anecdotal evidence of the fact that treatment is withdrawn, treatment is withheld and treatment is not provided. I received a horror story in a letter the other day from a woman regarding DNR orders — that is, “do not resuscitate” orders. They are very narrow and are supposed to mean only that should someone go into cardiac arrest, that person is not to be resuscitated. They are being used by some hospitals, according to her, anecdotally, to provide no treatment at all. In other words, if they have a DNR on their chart, they stop treating the patient, period. That is not what a DNR order is supposed to do. It is absolutely critical that we do research in this area, not from a criminal perspective, but from a knowledge perspective. That is what I was aiming for in that particular paragraph.

Senator Pearson: I am totally in favour of what you are trying to do with this bill, Senator Carstairs. Like all other members of the committee, I am wondering if there is anything that we can do to ensure that the bill will work as you intend it to work.

The question I have come from the comments of Senator Joyal regarding adding something to the preamble and whether the principles of the sanctity of life are represented.

In terms of legislation in this domain, we have to look forward to the future. One of the issues that has arisen is that it will be more and more difficult to know whether a condition is terminal. With the cloning of pigs, and so on, it is possible that life might be extended for 200-400 years. I am not sure how long. That may seem to some to be an irrelevant issue at the moment, but I think it is relevant to what we are saying. We do not want to make it more difficult for people to determine when a situation is terminal. They find it difficult enough as it is now to determine whether someone's condition is terminal. I might say that I have friends alive today, much to their delight and mine, who were considered terminal eight years ago.

The intention of this measure is to enable the giving of adequate medication and to respect the wishes of the patient. We do not want that to become so tangled in definitions that we do not know what to do.

Senator Carstairs: I agree. In the cases of *Nancy B.* and *Quinlan*, their respirators were removed. *Nancy B.* died within hours of the respirator having been removed. That is what the doctors thought would happen with *Ms Quinlan*. In fact, she went on living for years, not connected to a respirator, to which her family had determined they did not want her connected. Although we like to think of medicine as being an exact science, it is not. Most physicians agree that it is not an exact science.

pénales ou les exemptions des responsabilités pénales relèvent de toute évidence de la compétence du Procureur général, non pas du ministre de la Santé.

Le sénateur Carstairs: Nous n'avons pas demandé d'exemption. On ignorait tout de ce qui se passe actuellement au Canada. Nous entendons parler de toutes sortes d'anecdotes qui prouvent qu'on a mis fin au traitement, qu'on s'est abstenu de l'administrer et qu'on ne l'a pas offert. J'ai reçu l'autre jour une lettre d'une femme au sujet des ordonnances de ne pas réanimer. C'était une véritable histoire d'horreur. Ces ordonnances ont un effet très limité et sont censées signifier seulement que, si une personne fait un arrêt cardiaque, il ne faut pas la réanimer. Certains hôpitaux les utilisent, selon elle, pour ne pas soigner du tout. En d'autres mots, s'ils ont, dans leur dossier, une ordonnance de ne pas réanimer, ils cessent de traiter le patient, point final. Ce n'est pas ce qu'est censée faire l'ordonnance de ne pas réanimer. Il est absolument crucial que nous effectuions de la recherche dans ce domaine, non pas pour savoir si des crimes ont été commis, mais pour savoir ce qui se passe. C'est ce que je vise plus particulièrement dans cet alinéa.

Le sénateur Pearson: Je suis entièrement d'accord avec ce que vous tentez de faire dans le projet de loi à l'étude, sénateur Carstairs. Comme tous les autres membres du comité, je me demande s'il y a quoi que ce soit que nous pouvons faire pour que le projet de loi donne les résultats recherchés.

Ma question découle des observations faites par le sénateur Joyal concernant la possibilité d'ajouter quelque chose au préambule pour faire en sorte d'affirmer le caractère sacré de la vie.

Pour ce qui de lois dans ce domaine, il faut se tourner vers l'avenir. Un des enjeux, c'est qu'il deviendra de plus en plus difficile de savoir si la maladie est en phase terminale. Avec l'avènement du clonage des cochons et tout le reste, il est possible que l'on puisse vivre jusqu'à 200 ou 400 ans de plus. Je ne suis pas sûre du nombre d'années. La question pourrait sembler sans rapport actuellement à certains, mais je crois qu'elle a de l'importance. Nous ne voulons pas rendre plus difficile la tâche des personnes qui doivent décider si la maladie est en phase terminale. Il est déjà assez difficile comme cela de le savoir. J'ajouterais que j'ai des amis toujours vivants aujourd'hui, pour leur plus grand plaisir et le mien, qu'on jugeait être sur le point de mourir il y a huit ans.

La mesure législative à l'étude a pour objet de permettre l'administration des bons médicaments et le respect des volontés du patient. Nous ne voulons pas tant nous empêtrer dans les définitions que nous ne saurons plus quoi décider.

Le sénateur Carstairs: Je suis d'accord avec vous. Dans les arrêts *Nancy B.* et *Quinlan*, on a autorisé le débranchement des respirateurs. *Nancy B.* est morte quelques heures plus tard. C'est ce que les médecins croyaient qu'il arriverait à *Mme Quinlan*. En fait, elle a continué de vivre pendant des années sans être branchée à un respirateur, traitement que la famille refusait. Bien que nous aimions voir la médecine comme une science exacte, elle ne l'est pas. La plupart des médecins reconnaissent qu'elle ne l'est pas.

Senator Moore: When I read the bill, senator, clause 2 really jumped out at me. I am struggling with the subject raised by Senator Andreychuk about generally accepted medical practices. I have been sitting here asking myself: Who or what is the authority for setting the limits of the medication that is to be administered by the caregiver? Whose call is that? Is it the caregiver's, acting under orders of the physician? I do not know if that can be defined here or not. Is it question of practising medicine? I do not know. I wonder about that.

I am looking at the clause which provides that the caregiver would not be guilty of an offence under the code. That still would not prevent a civil action. If you are seeking to provide protection, perhaps the bill does not do the job. I have asked myself if this clause is really helpful or necessary and if we can do without it.

Senator Carstairs: Senator Moore, we cannot do without it, unless we are willing to allow thousands of patients in this country to die in incredible pain. Judging by the testimony we heard, I believe there are thousands of such people.

Senator Moore: What about clause 3?

Senator Carstairs: You referred specifically to clause 2 which has to do with pain relief.

Senator Moore: Yes.

The Chairman: Senator Moore, "health care provider" is defined in clause 4. The bill is very specific as to who they would be.

Senator Carstairs: I think you should be aware, senator, that to some degree there are safeguards.

Senator Moore: A number of times, they are not nurses.

Senator Carstairs: I am talking about within the system itself.

Senator Nolin: Clause 2 is not such a big problem. The problem is with clause 3.

Senator Carstairs: Senator Moore addressed specifically the area of medication. It is important for him to understand that if medication is given, it can only be prescribed by the physician. It can be given by others, but it can only be prescribed by a physician. There are strict limits as to how much can be prescribed.

One of the issues I wanted to know more about involved the operation of a morphine pump with which the patient constantly self-injects. I found out that in a hospital setting a buzzer goes off if they start giving themselves too much medication. In a non-hospital setting, they are only entitled to receive so much at any given time. Those types of processes are put into place in order to provide guarantees.

There is no protection in a unique situation that, unfortunately, is perhaps not all that unique. I refer to a situation in which a patient goes through incredible pain because they have decided to commit suicide. Thus, they withhold their medication and collect

Le sénateur Moore: Quand j'ai lu le projet de loi, sénateur, j'ai été vraiment frappé par l'article 2. Je me débats avec le point soulevé par le sénateur Andreychuk au sujet des pratiques médicales généralement reconnues. Je suis assis ici à me demander: Qui ou quoi a le pouvoir de fixer les doses maximales de médicament à être administrées par le soignant? Qui prend cette décision? Est-ce le soignant, sur instruction du médecin? J'ignore si l'on peut préciser cela. Est-ce une question qui relève de la pratique de la médecine? Je l'ignore. Je m'interroge.

Je regarde l'article qui prévoit que le soignant n'est pas coupable d'une infraction prévue par le code. Cela n'empêche pourtant pas une poursuite au civil. Si vous voulez offrir de la protection, le projet de loi n'est peut-être pas efficace. Je me suis demandé si cet article était vraiment utile ou nécessaire ou si nous pouvons nous en passer.

Le sénateur Carstairs: Sénateur Moore, nous ne pouvons pas nous en passer à moins que nous ne soyons disposés à laisser des milliers de Canadiens mourir dans des douleurs atroces. D'après les témoignages que nous avons entendus, je suis convaincue qu'il y en a des milliers.

Le sénateur Moore: Et l'article 3, lui?

Le sénateur Carstairs: Vous avez mentionné expressément l'article 2 qui porte sur le soulagement de la douleur.

Le sénateur Moore: Oui.

La présidente: Sénateur Moore, le terme «soignant» est défini à l'article 4. Le projet de loi est très précis quant à ceux qui sont réputés être des soignants.

Le sénateur Carstairs: Il faudrait que vous sachiez, sénateur, qu'il existe jusqu'à un certain point des garde-fous.

Le sénateur Moore: Souvent, les soignants ne sont pas des infirmières.

Le sénateur Carstairs: Je parle du système comme tel.

Le sénateur Nolin: L'article 2 ne pose pas un si gros problème. C'est l'article 3 qui cause des difficultés.

Le sénateur Carstairs: Le sénateur Moore a mentionné particulièrement la question des médicaments. Il importe de comprendre que, si un médicament est administré, il ne peut avoir été prescrit que par le médecin. D'autres peuvent l'administrer, mais seul le médecin peut le prescrire. Les doses à prescrire font l'objet de limites très strictes.

Une des questions au sujet desquelles je voulais en savoir plus concernait le fonctionnement de l'appareil doseur à l'aide duquel le patient s'injecte lui-même la morphine. J'ai découvert qu'en milieu hospitalier, un avertisseur est déclenché dès qu'il commence à s'administrer trop de médicament. À l'extérieur du milieu hospitalier, le malade n'a droit qu'à tant de médicament à la fois. Ces façons de procéder sont là pour protéger le malade.

Il n'existe pas de protection dans une situation qui, malheureusement, n'est peut-être pas si unique qu'on le croit. Je parle du patient qui éprouve des douleurs atroces parce qu'il a décidé de se suicider. Il ne prend pas son médicament lorsque c'est le temps de

it until they can take it all in one dose. I know of no way to protect from that happening.

Senator Joyal: Senator Carstairs, earlier a question was asked about a practice developing in the medical world whereby if someone has reached a particular age and suffers from such a disease or an accident, then treatment is withheld. Let me give you an example.

If you are 80 years old, break your hip and arrive at the hospital, you will be put on the waiting list for treatment. In fact, you will be confined. As a result, because of the limited number of care facilities and people available, you will end up dying from this broken hip.

We all know that with the baby boomers there will be an overcrowding of hospital services in the years to come. That will make the situation more and more repetitive. Have you addressed such a situation?

Senator Carstairs: We did not go into that in any detail. A few witnesses talked about it in passing.

The United Kingdom has very clear rules. In that country, you cannot have a transplant if you are over a certain age. You cannot have certain other treatments if you are over a certain age. They simply will not pay for them. If they have control over the organs, which they do on the public health side of things, they will not allow you to have one of those organs.

When a similar decision was taken here with a handicapped Down's syndrome child, the case went to court. They did not want to give the child a liver transplant. The court decided that the child should have a liver transplant, stating that such a determination had nothing to do with the child's mental capacity whatsoever.

Limiting health care expenditures is an area of grave concern. I do not want to get into a federal-provincial discussion here, but there is no question that our per capita costs on health care have declined. Yet, we have an increasingly aged population and there will be a crunch. That is why free and informed consent must be a critical part of any decision that is made. I am referring to the free consent of the patient, not of the so-called medical hierarchy or the medical system.

Senator Joyal: Regarding free and informed consent, there are, of course, people in our society who do not have relatives or families. We can mention people who are mentally ill and have been abandoned by their families in medical institutions, or people who are homeless, who live in shelters and are not known to have any relatives or caring people. If we are to address the issue of free and informed consent for such people, should the bill not take into account the capacity to have a caring person give the consent in place of the relative or the affected patient?

Senator Carstairs: That is why we have mentioned the proxy, and the proxy appointed under the laws of a particular province.

le prendre et le conserve jusqu'à ce qu'il puisse tout avaler d'un seul coup. Je ne vois pas comment on peut empêcher cela de se produire.

Le sénateur Joyal: Sénateur Carstairs, on a posé une question tout à l'heure au sujet de la pratique en train de s'implanter dans le monde médical voulant que, lorsqu'une personne a atteint un certain âge et qu'elle souffre de telle ou telle maladie ou qu'elle a eu un accident, on s'abstient de la traiter. Je vous en donne un exemple.

Si vous avez 80 ans, que vous vous fracturez la hanche, à votre arrivée à l'hôpital, on vous mettra sur une liste d'attente pour le traitement. En fait, vous serez confiné à votre lit. En raison du nombre limité de places dans les établissements de soins et de la pénurie de personnel soignant, vous finirez par mourir de la hanche fracturée.

Nous savons tous qu'avec le vieillissement de la génération du baby-boom, les services hospitaliers seront débordés. La situation se répétera donc de plus en plus souvent. En avez-vous tenu compte?

Le sénateur Carstairs: Nous n'avons pas étudié la question en détail. Quelques témoins l'ont mentionnée.

Le Royaume-Uni a établi des règles très claires. Là-bas, vous ne pouvez pas, au-delà d'un certain âge, obtenir de transplant. Vous n'avez pas droit à certains autres traitements si vous avez dépassé un certain âge. Le gouvernement ne paie tout simplement pas ces services. Si c'est lui qui voit aux dons d'organes, ce qui est le cas, sous le régime public d'assurance-santé, il ne vous permettrait pas d'en obtenir un.

Quand une décision analogue a été prise ici au sujet d'un enfant handicapé atteint du syndrome de Down, l'affaire s'est retrouvée devant les tribunaux. On ne voulait pas payer à l'enfant une transplantation du foie. Le tribunal a statué que l'enfant y avait droit, que pareille décision n'avait absolument rien à voir avec la capacité intellectuelle de l'enfant.

La limitation des dépenses dans le domaine de la santé est une grande source de préoccupation. Je ne veux pas me lancer dans un débat fédéral-provincial ici, mais il ne fait pas doute que nous avons réduit nos dépenses de santé par tête d'habitant. Pourtant, notre population vieillit de plus en plus. On peut donc prévoir un engorgement. C'est pourquoi le consentement libre et éclairé est si important dans les décisions qui sont prises. Je fais allusion au libre consentement du patient, non pas du régime de santé ou des autorités médicales.

Le sénateur Joyal: En ce qui concerne le consentement libre et éclairé, il existe bien sûr des personnes, au sein de notre société, qui n'ont pas de proches ou de famille, notamment ceux qui sont atteints d'une maladie mentale et qui ont été abandonnés par leur famille dans des établissements, de même que les sans-abri, qui vivent dans des refuges et qui n'ont personne pour s'occuper d'eux. S'il faut tenir compte de la question du consentement libre et éclairé de ces personnes, ne faudrait-il pas que le projet de loi permette à une personne bienveillante de donner le consentement à la place des proches ou du patient visé?

Le sénateur Carstairs: C'est pourquoi nous avons mentionné le mandataire, nommé conformément aux lois d'une province.

Yes, there are vulnerable people. There are homeless people and mentally challenged people. There are the physically disabled or, as one of my friends likes to say, the physically less-abled — I like that expression much better — many of whom have been abandoned by those who would normally care for them.

That is why we support associations which are sometimes made a proxy, associations for community living, for example, that represent these individuals.

We can only do the best we can.

I would suggest to you, Senator Joyal, that right now, unfortunately, there is no guarantee of any free and informed consent.

Senator Beaudoin: To a certain extent, we have some guidelines in clause 4 of the bill. For example, “free and informed consent” is defined, “health care provider” is defined, and “life-sustaining medical treatment” is defined. Nothing precludes us in any legislation from a certain lexicon or certain definitions.

I have learned from my experience with the first committee that the most important thing at the beginning is to have a lexicon. You may discuss *ad vitam aeternam* what is withholding, withdrawal, sedation, et cetera, but if there is no accord on the principles or the definition, we are discussing for nothing. If one field of study is subject to that, it is the one with which we are dealing now.

I have had many discussions with many people who say there is no difference between euthanasia and the withdrawal of an instrument at the request of the person who is competent. Very intelligent people say that, and I am scandalized all the time. I give them a copy of the report and tell them to read it. Sometimes they read it and they do not agree with the definitions. Therefore, we cannot go very far.

This bill probably should be amended to add many more definitions than the four that are in clause 4. One of them, of course, is “withdrawal of instruments,” which is very important in relation to clause 3, and the other is “withholding of treatment.” We have already “life-sustaining medical treatment.”

To answer the question of my colleague Senator Nolin, I think that it is not impossible to have guidelines in a bill. It is difficult because we do not have to invade the provincial field, but with some imagination we may do something in this regard.

The Supreme Court said this in the case of Sue Rodriguez. They were divided five to four. In our committee, we were divided five to two on euthanasia and four to three on assisted suicide. It was very close. Things have evolved since that time.

My impression is that we need more guidelines, more definitions, and perhaps some kind of a lexicon at the beginning of such a bill.

I agree with Senator Joyal that we should have a paragraph on the value of life, et cetera. The bill is very interesting but, like anything, it may be improved. We have to think more about this

Oui, il existe effectivement des personnes vulnérables, soit les sans-abri et les déficients intellectuels. Les handicapés physiques également ou, comme se plaît à les appeler un de mes amis, les personnes aux prises avec des difficultés physiques — je préfère nettement cette expression —, dont bon nombre ont été abandonnées par ceux qui en prendraient soin habituellement.

C’est pourquoi nous appuyons les associations qui sont parfois nommées par mandat, les associations pour l’intégration communautaire par exemple, pour représenter ces personnes.

Nous ne pouvons que faire de notre mieux.

Selon moi, sénateur Joyal, malheureusement, il n’existe pas actuellement de garantie du consentement libre éclairé.

Le sénateur Beaudoin: Jusque dans une certaine mesure, nous avons certaines lignes directrices à l’article 4 du projet de loi. Par exemple, on définit le «consentement libre et éclairé», le «soignant» et le «traitement de survie». Rien dans les lois ne nous empêche d’utiliser certains termes ou certaines définitions.

Mon expérience au sein du premier comité m’a appris que le plus important au départ est d’avoir un lexique. On peut débattre pour l’éternité de ce qu’on entend par l’abstention, le retrait, l’administration de sédatif et ainsi de suite, mais si l’on ne s’entend pas au départ sur les principes ou les définitions, le débat est stérile. S’il y a un domaine où c’est essentiel, c’est bien celui dont nous débattons actuellement.

J’ai eu de nombreuses discussions avec bien des gens qui disent qu’il n’y pas de différence entre l’euthanasie et le retrait d’un traitement à la demande d’une personne capable. Des personnes très intelligentes l’affirment, et je suis scandalisé chaque fois. Je leur remets une copie du rapport et leur demande de la lire. Parfois, elles le font, mais elles ne sont pas d’accord avec les définitions. Par conséquent, on ne peut pas aller très loin.

Il faudrait probablement modifier le projet de loi à l’étude pour y ajouter beaucoup plus de définitions que les quatre qui figurent à l’article 4. L’une d’entre elles serait bien sûr le «retrait d’appareils», qui est très importante en rapport avec l’article 3, et l’autre, l’«abstention du traitement». Nous y trouvons déjà le «traitement de survie».

En réponse à la question de mon collègue, le sénateur Nolin, j’estime qu’il n’est pas impossible d’avoir des lignes directrices dans un projet de loi. C’est difficile parce qu’il faut éviter d’envahir le champ de compétence provinciale, mais avec un peu d’imagination, on pourrait faire quelque chose à cet égard.

La Cour suprême l’a affirmé dans l’affaire Sue Rodriguez. Les juges se sont prononcés à cinq contre quatre. Au sein de notre comité, nous étions cinq contre deux en faveur de l’euthanasie et quatre contre trois, pour l’aide au suicide. Le vote a été très serré. La situation a évolué depuis lors.

J’ai l’impression qu’il nous faut plus de lignes directrices, plus de définitions et, peut-être, un lexique quelconque au début d’un projet de loi de cette nature.

Je suis d’accord avec le sénateur Joyal qu’il faudrait avoir un alinéa affirmant le caractère sacré de la vie et ainsi de suite. Le projet de loi est très intéressant mais, comme toute autre chose, il

issue, but that is why a subcommittee was formed to study the 1994-95 report. I understand that it is only after the report of the subcommittee that we will resume our work on this bill. If that is the case, I think we are moving in the right direction.

Senator Carstairs: If I can just add to that, Senator Beaudoin, all of the definitions here come from the special study on euthanasia and assisted suicide. We only included the definitions that we thought were relative to the bill. If the bill is amended, then more definitions will be needed. I would recommend that you use the lexicon from that special study.

Senator Joyal: In relation to Senator Beaudoin's point and my previous point, would it not be possible in the preamble to reaffirm the responsibility of the medical people not to be selective in offering medical services to people who are old or who are in a physical condition where they might be tempted to withhold treatment? This is important. If there should ever be legislation in Canada to deal with that issue, we should make it very clear that we do not want to open the door to that practice.

Senator Carstairs: I am open to all suggestions and all amendments. I would caution you to remember that medical practice is not governed by the federal government. Medical practice is governed by the provincial governments. I want you to always bear that in mind in any changes or additions that you may want to make to the bill.

Senator Poy: Senator Carstairs, I am thinking of the case of someone who is dying but who is mentally incompetent. In a case like that, would the decision be made by a family member, even if the family may not want that person to stay alive? In such a case, would the court appoint a proxy?

Senator Carstairs: In many cases where individuals are mentally incompetent, they are represented by a public trustee because the family has opted out of their lives long before this particular situation has entered into it.

That does not necessarily guarantee a lack of controversy. There was the *Sawatsky* case in Manitoba just a year and a half ago in which the public trustee imposed a "do not resuscitate" order, and the wife asked the courts to have it removed.

If you are looking for a guarantee of non-controversy, no guarantee exists. All we can do is try and set the rules as clearly as possible. In most cases, a family member who has been intimately involved in this person's life is, in my view, the best person to make this decision. If a person has been competent, I firmly recommend advance directives. I have one and that is why I have one. That is partly because I like to make my own decisions and partly because I wish to remove my husband and my children from the burden of making those decisions. That, to me, is the

peut être amélioré. Il faut réfléchir davantage à la question. C'est pourquoi ce comité a été formé pour étudier le rapport de 1994-1995. Je crois savoir que nous reprendrons nos travaux sur le projet de loi seulement lorsque le sous-comité aura présenté son rapport. Si c'est bien le cas, je crois que nous sommes dans la bonne voie.

Le sénateur Carstairs: Si vous me permettez, sénateur Beaudoin, j'aimerais ajouter que toutes les définitions données ici découlent de l'étude spéciale sur l'euthanasie et l'aide au suicide. Nous n'avons inclus que les définitions que nous estimions avoir un rapport avec le projet de loi. Si le projet de loi est modifié, il faudra effectivement ajouter des définitions. Je recommanderais qu'on utilise le lexique qui a servi à faire l'étude spéciale.

Le sénateur Joyal: En rapport avec le point soulevé par le sénateur Beaudoin et avec celui que j'ai moi-même soulevé auparavant, ne serait-il pas possible, dans le préambule, de réaffirmer la responsabilité qu'a le personnel médical de ne pas limiter les services médicaux offerts aux personnes âgées ou aux personnes dont la condition physique est telle qu'il pourrait être tenté de s'abstenir de les traiter? Le point est important. Si jamais il y avait une loi au Canada traitant de cette question, il faudrait bien préciser que nous ne souhaitons pas ouvrir la porte à cette pratique.

Le sénateur Carstairs: Je suis ouverte à toutes les suggestions et à toutes les modifications. Je tiens toutefois à vous rappeler que la pratique de la médecine n'est pas régie par le gouvernement fédéral, mais bien par les gouvernements provinciaux. Ne l'oubliez pas lorsque vous voudrez proposer des changements ou des ajouts au projet de loi.

Le sénateur Poy: Sénateur Carstairs, je suis en train de réfléchir à la situation d'une personne qui se meurt et qui est frappée d'incapacité mentale. Dans pareils cas, la décision serait-elle prise par un membre de la famille, même si la famille ne souhaite peut-être pas que la personne soit maintenue en vie? Un tribunal pourrait-il nommer un mandataire?

Le sénateur Carstairs: Bien souvent, lorsque les personnes sont frappées d'incapacité mentale, elles sont représentées par un curateur public parce que la famille s'est retirée de leur vie bien avant que pareille décision n'ait à être prise.

Cela n'évite pas forcément la controverse. Ainsi, il y a tout juste un an et demi, il y a eu l'affaire *Sawatsky* au Manitoba, dans laquelle le curateur public a imposé une ordonnance de ne pas réanimer et l'épouse a demandé aux tribunaux d'invalidiser l'ordonnance.

Si vous cherchez un moyen de prévenir la controverse, il n'y en a pas. Tout ce que nous pouvons faire, c'est d'essayer d'énoncer le plus clairement possible les règles. Souvent, un membre de la famille qui est intimement associé à la vie de la personne est selon moi la personne tout indiquée pour prendre la décision. Si le malade est capable, je recommande vivement qu'il fasse un testament biologique. J'en ai un, et c'est justement pourquoi j'en ai un. D'une part, j'aime prendre les décisions moi-même et, d'autre part, j'aimerais éviter à mon époux et à mes enfants

strength of the advance directive — I am not putting them in a difficult situation.

I was put in that difficult situation for both my mother and my father. It is not something I would wish on any other human being. It is not easy to make the decision to turn off that machine.

Senator Nolin: I have a question of Senator Beaudoin. Does he agree that we can introduce, in a federal bill, some provincial jurisdiction material?

Senator Moore: I do not know about that.

Senator Beaudoin: We cannot legislate directly.

Senator Nolin: With our clear authority and jurisdiction in criminal matters, we could introduce the matter of safeguards. You raise a valid question because provincial jurisdiction already covers what we do with someone who is asked to give a consent and is not able to do it properly. Now, the question is this: Does such jurisdiction include termination? That is why I believe we have that authority and that is why I ask the question.

Senator Beaudoin: With respect to the matter of life and death, obviously the federal authority always has had a very generous power. The tendency of the jurisprudence is in favour of Parliament when death is involved.

Senator Nolin: That is why we will need to dig a larger hole in the area of safeguarding consent and who said what and who has the authority to say what.

Imagine that I have a written, general proxy from my mother. That already exists in the province of Quebec. Someone could question the validity of a general proxy. We need to cover that eventuality. The intent is good, but we will need to open a chapter of civil law to do things properly. We must do that properly. That is why I asked Senator Carstairs if she wanted that.

The Chairman: Thank you, Senator Carstairs. You have given us much food for thought.

Senator Carstairs: Thank you all. Clearly, this is an issue about which I feel passionate. I suppose I do, as do we all, come to this room with my own life experiences. Part of my life experience was, quite frankly, the report that we completed in June of 1995.

The other life experience was in May of 1980, when I realized my father was in a coma. I was in Winnipeg and I asked the doctors if it was the right time for me to come home. I was told, yes, I should come home. I stopped at the hospital to see him and then I went to visit my mother, who was also very seriously ill and died later the same year. She said to me, "Sharon, you go to the hospital and you do the right thing." That was the guidance I was given.

d'avoir à prendre de pareilles décisions. C'est là, selon moi, l'avantage du testament biologique — j'évite de les placer dans une situation difficile.

J'ai eu à prendre ces décisions pour mon père et pour ma mère. Je ne le souhaite à personne. Il n'est pas facile de décider de faire débrancher l'appareil.

Le sénateur Nolin: J'ai une question qui s'adresse au sénateur Beaudoin. Est-il d'accord pour dire que nous pouvons insérer, dans une loi fédérale, des dispositions relevant de la compétence provinciale?

Le sénateur Moore: Je n'en suis pas certain.

Le sénateur Beaudoin: Nous ne pouvons pas le faire directement.

Le sénateur Nolin: Étant donné l'autorité et la compétence qui nous reviennent clairement en matière pénale, nous pourrions inclure des dispositions visant à offrir de la protection. Vous soulevez un point valable, parce que la compétence provinciale couvre déjà ce que nous faisons de quelqu'un qui est prié de donner un consentement et qui est incapable de bien le faire. Voici donc la question: cette compétence s'étend-elle à la suppression de la vie? Voilà pourquoi j'estime que nous avons l'autorité pour le faire. C'est la raison pour laquelle je pose la question.

Le sénateur Beaudoin: En matière de vie et de mort, de toute évidence, le pouvoir fédéral a toujours été très généreux. La jurisprudence a toujours eu tendance à favoriser le Parlement, lorsqu'il est question de mort.

Le sénateur Nolin: C'est pourquoi il faudra creuser une tranchée beaucoup plus grande autour du consentement et au sujet de qui dit quoi et de qui a le pouvoir de dire quoi.

Supposons que ma mère ait signé une procuration me nommant son mandataire. De tels mandats existent déjà au Québec. Quelqu'un pourrait mettre en doute la validité de cette procuration générale. Il faut voir à cette éventualité. Nous sommes pleins de bonnes intentions, mais il faudra revoir le droit civil à cet égard pour bien faire les choses. Il faut que nous le fassions bien. C'est pourquoi j'ai demandé au sénateur Carstairs si c'était ce qu'elle souhaitait.

La présidente: Sénateur Carstairs, je vous remercie. Vous nous avez donné beaucoup de matière à réflexion.

Le sénateur Carstairs: C'est moi qui vous remercie tous. Manifestement, c'est une question qui soulève ma passion. Je suppose que, comme tous les autres, j'arrive ici avec un bagage personnel. Pour parler franchement, le rapport que nous avons signé en juin 1995 fait partie de ce bagage.

Mon autre expérience remonte à mai 1980, quand je me suis rendu compte que mon père avait sombré dans un coma. J'étais à Winnipeg et j'ai demandé aux médecins s'il était temps pour moi de rentrer. On m'a répondu qu'effectivement, je devais rentrer. Je me suis arrêtée à l'hôpital pour voir mon père, puis je suis allée rendre visite à ma mère, qui était également très gravement malade et qui est morte plus tard, la même année. Elle m'a dit: «Sharon, va à l'hôpital et fais ce qu'il faut.» C'est le seul conseil qu'on m'a donné.

As Senator Buchanan knows, I am the second youngest of six children. I am not sure why I was given this particular order, but I was.

Senator Buchanan: It is because your mother knew that you would do the right thing.

Senator Carstairs: I think I was given the order because I was closest, of all the children, to my father, and my mother said, "She will go and do the right thing for her father."

The Chairman: Thank you once again, senator.

The committee adjourned.

Comme le sait le sénateur Buchanan, je suis la quatrième de six enfants. Je ne sais pas au juste pourquoi c'est à moi qu'est revenue cette décision particulière, mais c'est ainsi.

Le sénateur Buchanan: C'est parce que votre mère savait que vous prendriez la bonne décision.

Le sénateur Carstairs: Je crois que c'est à moi qu'est revenue cette décision parce que j'étais, de tous les enfants, celle qui était la plus proche de mon père. Ma mère s'est donc dit que je ferais le bon choix pour mon père.

La présidente: Sénateur, à nouveau, je vous remercie.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

The Honourable Senator Sharon Carstairs, Sponsor of the Bill.

L'honorable sénateur Sharon Carstairs, marraine du projet de loi.



Français

Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs

Second Session Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

Chair: The Honourable LORNA MILNE

Wednesday, March 29, 2000

Thursday, March 30, 2000

Issue No. 12

First and second meetings on: Bill C-2, An Act respecting the election of members to the House of Commons, repealing other Acts relating to elections and making consequential amendments to other Acts

- Order of Reference
- Minutes of Proceedings
- Transcript (Evidence) of Proceedings, March 29, 2000 (58K)
- Transcript (Evidence) of Proceedings, March 30, 2000 (73K)

APPEARING:

The Honourable Don Boudria, P.C., M.P., Leader of the Government in the House of Commons

WITNESSES:

Wednesday, March 29, 2000

From the Privy Council Office:

Michael Peirce, Director, Legal Operations, Legislation and House Planning/Counsel;

Isabelle Mondou, Counsel, Legislation and House Planning/Counsel.

Thursday, March 30, 2000

From the Privy Council Office:

Michael Peirce, Director, Legal Operations, Legislation and House Planning/Counsel;

Isabelle Mondou, Counsel, Legislation and House Planning/Counsel.

MEMBERS OF THE COMMITTEE

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérald-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

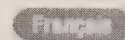
and

The Honourable Senators:

Andreychuk, * Boudreau, P.C. (or Carstairs), Buchanan, P.C., Cools, Fraser, Ghitter, Joyal, P.C., *
Lynch-Staunton (or Kinsella), Moore, Nolin, Pearson, Poy

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)



Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs

Issue 12 - Order of Reference

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, March 28, 2000:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Hays, seconded by the Honourable Senator Adams, for the second reading of Bill C-2, An Act respecting the election of members to the House of Commons, repealing other Acts relating to elections and making consequential amendments to other Acts.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Hays moved, seconded by the Honourable Senator Bryden, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate



Français

Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs

Issue 12 - Minutes of Proceedings

OTTAWA, Wednesday, March 29, 2000
(15)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, *in camera*, at 3:50 p.m. in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, P.C., Cools, Fraser, Hays, Joyal, P.C., Milne, Nolin, Pearson and Poy (11).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Nancy Holmes and Jay Sinha, Research Officers.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Privy Council Office:

Michael Peirce, Director of Legal Operations, Legislation and House Planning/Counsel;

Isabelle Mondou, Counsel, Legislation and House Planning/Counsel.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, March 28, 2000, the committee began its examination of Bill C-2, An Act respecting the election of members to the House of Commons, repealing other Acts relating to elections and making consequential amendments to other Acts.

The committee proceeded to consider its business.

At 4:00 p.m., the committee proceeded in public.

Mr. Peirce made a presentation and, with Ms Mondou, answered questions.

At 5:00 p.m., the Honourable Senator Beaudoin took the Chair.

At 5:31 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, March 30, 2000

(16)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:55 a.m. in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, P.C., Cools, Fraser, Hays, Joyal, P.C., Milne, Moore, Pearson and Poy (11).

Other senator present: The Honourable Senator De Bané, P.C. (1).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Nancy Holmes and Jay Sinha, Research Officers.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

APPEARING:

The Honourable Don Boudria, P.C., M.P., Leader of the Government in the House of Commons

WITNESSES:

From the Privy Council Office:

Michael Peirce, Director of Legal Operations, Legislation and House Planning/Counsel;

Isabelle Mondou, Counsel, Legislation and House Planning/Counsel.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, March 28, 2000, the committee continued its examination of Bill C-2, An Act respecting the election of members to the House of Commons, repealing other Acts relating to elections and making consequential amendments to other Acts. (*See proceedings of the committee, Issue No. 12 dated March 29, 2000, for full text of Order of Reference.*)

Mr. Peirce and Ms Mondou made a presentation and answered questions.

The Honourable Don Boudria made a presentation and, together with Mr. Peirce, answered questions.

At 12:48 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Till Heyde

Clerk of the Committee



Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs

Issue 12 - Evidence, March 29, 2000

OTTAWA, Wednesday, March 29, 2000

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, respecting the election of members to the House of Commons, repealing other acts relating to elections and making consequential amendments to other acts, met this day at 3:50 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, today we have before us, from the Privy Council Office, Michael Peirce and Isabelle Mondou.

Welcome to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. Today we are hearing testimony on Bill C-2. We are in your hands. I understand from speaking to you beforehand that you will encourage us to ask our questions as we proceed through the bill rather than trying to leave them to the end and perhaps forgetting some of the points on which we have concerns.

Mr. Michael Peirce, Counsel, Director, Legal Operations, Legislation and House Planning, Privy Council Office: This is a technical briefing. We have a bill with more than 500 clauses in it. Fortunately, not all of the clauses are new. We will try to direct you to the substantive changes in the bill. I will also provide a brief overview of how the changes were approached.

The act has been modified by taking the old act and changing the structure of the act. In the previous act, for example, in the finances, you would have party finances in one place and candidate finances in another place. There are, at times, interrelations. You just would have a terrible time trying to find the stuff. We decided, following the advice of the House committee that had studied it, to reorganize it essentially to follow the electoral process.

As you would expect with all bills, we have the definitions in the beginning. We then have the electoral rights. They were put in Part 1 of the bill specifically to make a statement that those electoral rights are at the forefront of this bill. They are things like the right to vote, the right to be qualified as an elector, the right to vote only once, though, and things of that nature.

Parts 2 and 3 of the bill cover the people who run the elections, the Chief Electoral Officer and his staff and the elections officers.

Part 4 sets out the register of electors that was brought in with Bill C-63. That is, in effect, the permanent list of electors.

Parts 5 to 15 walk through the electoral process from the issuing of the writ all the way through to the return of the writ, literally in those stages as you would come upon them during an election.

After that, we have discrete sections of the bill, things that have relevance throughout the electoral period and even at times outside of the electoral period. There is a communications section in Part 16 and the third-party regime in Part 17. That is something that is entirely new, and I am sure it will attract some focus. I will not walk you through the rest of the parts at this time. We will get into the substance of it in a few minutes.

The language of the act has been modified. When you look at this bill, you will see that not only has the structure been changed, but the language has been updated. Thus, while much of it is not new, it will nevertheless appear new.

We had to correct the errors and omissions that had arisen over the last 30-odd years, and a number of inconsistencies needed to be addressed. We also needed to respond to some court decisions. Certain decisions have struck down parts of the act. Some court cases are ongoing, and we had to take account of those as well.

We also wanted the act to serve as a comprehensive legal reference. We pulled together some related acts and either put them in this bill or, in the case of two that were quite antiquated, recommended repealing them. The two acts that are repealed are the Corrupt Practices Inquiries Act and the Disfranchising Act.

The Corrupt Practices Inquiries Act allows for essentially a public inquiry to be held. Many of the powers that are relevant to that have already been developed subsequently and included in the act over the years under the powers of the Commissioner of Canada Elections who conducts investigations under the act. Neither the Corrupt Practices Inquiries Act nor the Disfranchising Act has been used since 1917. At least, that is the latest use that we could find.

The Dominion Controverted Elections Act is the act that has been used to challenge an election in the case of an irregularity, fraud or corruption. Other grounds in the act -- undue return, a double return, no return -- are concepts that have built up a history of their own but that were based really on the antiquated procedures that existed. We have put that in Part 20 of the bill and have updated the procedures so that they work both with the modern Canada Elections Act and with the modern court system.

Turning to the first six parts of the bill, I will highlight the major substantive changes.

Under this bill, returning officers are allowed to vote. You may be aware that returning officers currently do not vote. Their only role in the vote now is if there is a tie vote; they have the casting vote that breaks that tie. Given the Charter guarantee, the right to vote in Section 3 of the Charter, it was felt that it is unconstitutional not to allow election officers to vote, to disenfranchise them. Therefore, under this bill they are given the vote and we would deal with a tie election by determining that a new election would be held in the riding in which the tie occurred. It is extremely rare that a tie occurs in this country. Are you aware of an instance?

Senator Joyal: One.

Mr. Peirce: We do not expect that we will end up with a situation where we will have new elections in the event of a tie on a regular basis. It should be extremely rare.

At the committee stage, a provision was added to the bill to allow the Chief Electoral Officer to study new voting methods -- most notable here, electronic voting. The CEO is authorized to develop and test electronic voting. However, the CEO cannot test that electronic voting in a live election.

The Chairman: To what clause are you referring?

Mr. Peirce: That is clause 18.1. You will see in the last sentence that the process may not be used for an

official vote without the prior approval of the committee of the House of Commons that normally considers electoral matters.

Senator Fraser: Why would the Senate not be involved in these deliberations?

Mr. Peirce: I recommend that that question be put to the minister as opposed to officials.

Senator Cools: I did not hear that. Which section are we speaking of?

The Chairman: Clause 18.1.

Senator Cools: There is an answer to that.

[*Translation*]

Senator Beaudoin: You say we have to wait for the minister to be here, but it is in the bill we have before us. Is there a special reason for us to wait for the minister to get here?

Ms Isabelle Mondou, Counsel, Legislation and House Planning, Legal Counsel, Privy Council Office: The proposal suggested by the committee was the one that is in the bill, so the committee did not make any proposal to include the Senate.

Senator Beaudoin: Under our present act, if there is an election and the votes are tied, the president must vote. Our vote is secret, but it then becomes public, at that point. Our constitutionalists, in Canada, have all said that this does not make any sense so why not give that man or woman who is the president of the riding the right to vote? What happens with the new bill?

Ms Mondou: That person now has the right to vote in all cases, just like any other citizen, and not just in case of a tie. If there is a tie, then there will be a new election held. Of course, there will automatically be a count to verify whether the vote is tied. If that is the case, then there will be a new election for that riding.

[*English*]

Senator Cools: Senator Fraser's question is valid and the committee should look at it. If I am not mistaken, the Canada Elections Act comes out of age-old times when the Speaker and the Clerk of the House of Commons used to supervise elections directly, and so the Canada Elections Act still has residual elements of that. The House of Commons has a particular superintendence over the supervision of elections. Originally, I believe, elections were conducted under the supervision of either the Clerk or the Speaker of the House of Commons. That is an important point because there would be many sections in the act that still reflect that. It is something that we should investigate. This committee should know whether or not the Senate is being slighted in this clause of the bill or whether or not there is a proper historical and constitutional explanation. We should have someone come before us who can explain this. I think Senator Fraser has raised an important question.

Mr. Peirce: I turn next to the verification of nomination papers. Previously under the act, there was no actual requirement for the nomination papers.

Senator Fraser: Could you give us the numbers of the clauses as you go through this?

Mr. Peirce: Certainly. This is subclause 71(2). The provision now added requires that, within 48 hours, nomination papers must be verified, with either confirmation or rejection of the nomination papers. Hopefully, candidates will get their nomination papers in early and have them confirmed within 48 hours. Then, if there is an irregularity, they will be able to resolve the irregularity rather than create a situation where a nomination is done, is not confirmed and is subsequently challenged, perhaps even after an election.

The next change is contained in clause 73. This is part of the modernization of the bill. It is permits

electronic filing of nomination papers. The process, in essence, is that you must get your deposit in by the close of nominations, and you can file your forms electronically by the close of nominations, but you must submit the originals within 48 hours subsequently, within the verification period.

The Chairman: May you fax them in?

Mr. Peirce: You may fax them in, we may have e-mail, whatever future developments may hold.

Next we turn to candidates' rights of access to buildings to canvass. This is in clause 81. Candidates have had the right to access to buildings to canvass. However, that right was unenforceable. There was no offence for denying access. In addition, the right was characterized, in general terms, to be within reasonable hours. We have now added an offence so that it becomes enforceable, and we have stipulated that the period is from 9 a.m. to 9 p.m. However, we have created an express exception for those places where a right of entry may put the physical or mental well-being of someone at risk.

The Chairman: Where does it say that they have committed an offence?

Mr. Peirce: The offence provisions are collected at the back of the bill.

Senator Buchanan: What clause are we looking at?

Mr. Peirce: Clause 81. The offence is included in clause 486 of the bill. We have collected all of the offences, moved them to the end of the bill, and broken them down by part; so if you are a candidate, you know that you can look under the offences in Part 6 and find all the offences that apply to you as a candidate.

I was explaining that there is also an exception created to the right of entry in those situations where entry may put at risk the physical or mental well-being of the residents. There are two kinds of situations where that might arise. One is at shelters for battered women, where granting the right of entry may lead to the revealing of who is sheltered there, and that information ought to be protected to protect security. It is not specifically limited only to that situation. That is one example. Another example might be in a mental health institution, where having a candidate within the corridors may by itself cause some disruption, and sensitivities may be affected.

Senator Andreychuk: Could you explain to me exactly what occurred in the previous section 81? It seems to me those provisions are outdated. We had single dwelling units and apartment buildings in the old days. Now we have apartment buildings and condominiums and all of these new types of dwellings. I do not understand the phrase "no person who is in control of." If a condominium corporation puts in security doors that preclude access into the building, including the common area, and that is the will of the majority in the condominium, will this clause overrule that?

Mr. Peirce: That is correct.

Senator Andreychuk: Thus it will allow people to enter a building even though it may jeopardize their safety? The reason we have those things is for our security and well-being. I can tell you of many places, some that I have lived in and continue to live in, where we simply do not let anyone in because we have some people who live alone and they are paying for those security measures to ensure that no one goes through there for any sort of canvassing. You do have the little buzzer system so that you can get to the apartment, but you do not get access into the building. You seem to be saying that, even under the previous act, it would be an offence if you did not allow them to open the door.

Senator Cools: Of course, and so it should be. Otherwise, how would candidates canvass huge complexes, if they could not get in?

Senator Andreychuk: They have communication systems that would allow that.

Senator Cools: If you canvassed in some of these huge complexes, you would need to run back downstairs every time to get let into one. Candidates usually take a floor and work the entire floor; they

knock on every door. They cannot do one and then run back downstairs and press a button and say, "I am your candidate, may I be allowed in?" Those of us who run in elections know you identify yourself to the superintendent of the building and then that person give you access to the building. Superintendents do not give access to every Tom, Dick and Harry, of course.

Senator Andreychuk: What if there is no superintendent?

Senator Cools: There are ways to work these things out.

The Chairman: Since they are now making it enforceable, I believe the intent is and always has been for candidates to be able to present their case to the voters. It always has been a right of candidates to be able to access every single voter. That is part of a democratic election and always has been. This new addition to the bill makes it enforceable, puts in a few teeth. I have gone to apartment buildings in the company of policemen, because otherwise the superintendent would not allow me access.

Senator Joyal: I remember that in my experience as a candidate, in a residence where there are people who are not fit for expressing a capacity for a preference, the people in charge of determining the condition their health on the day of the vote would fill out some form where they would say that the person in room X is unfit for exercising his or her capacity. They would do that in all respects for the physical conditions. However, if the person was being taken care of by a family member or someone closely related, that family member would be allowed to vote in the place of the incapacitated elector. The reason for that is the very principle that you have stated: you cannot disenfranchise someone from voting if there is someone to take care of the person and express the will of that person. In other words, it is a "liberal" interpretation of the right to vote.

Senator Andreychuk: That is a perfectly valid word. I like that word. It is when you capitalize it that I have problems.

Senator Joyal: I saw that Senator Buchanan did not move a feature of his face.

Senator Cools: He is accustomed to that.

Senator Joyal: I wish to reconcile with that clause, that we are not in fact restricting the interpretation of the right to vote in a democratic system by giving too much of a capacity to in fact bar the person from voting.

Senator Buchanan: I like this clause. Let me tell you why. I ran eight elections, won eight elections, and won four straight provincial elections. Therefore, I know something about politics. I used to tell candidates who ran against me, or at least ensure that they knew, that the best time to campaign in a suburban area was at four o'clock in the afternoon when the soap operas were on. I would tell them that that is the best time to go because all the women are home. Oh yes. I am not sexist. I would tell my opponents that the building you mentioned, where most people said that they do not want canvassers, was the best place to canvass.

Senator Fraser: My question is basically about the way this bill hangs together, and it arises out of the discussion of where we find that it is an offence. I found that it is an offence and then I looked to see where the punishment was, and then I went leafing a further 16 pages along to discover that this is an offence liable to imprisonment for up to six months.

The Chairman: What page is that on?

Senator Fraser: That is on page 222, subclause 500(3), and the relevant item here is if you are guilty of an offence under subclause 486(2). This seems to me to be a slightly complicated way to proceed. You will have some 300 returning officers across the land leafing through furiously. Would it not have been simpler just to state everything at once? For example, in clause 81, would it not have been simpler to say something like "every person who does this is guilty of an offence and is liable to punishment of..."?

Mr. Peirce: To some degree that is how it was before and we played with different formulations to try to

fit this together in the most user-friendly way. We found that previously most people ended up flipping all over the place to find offences because it is offences that they often work with. They could not find the offences because they were not all collected together by part.

It is a three-step process. You find the section, you find the offence and then you find the punishment. Once you are familiar with the fact that it is a three-step process, it becomes relatively easy to do. We did try other formulations. We found that we had problems with just how big the bill got, for instance, because instead of just listing them all together you had to set them out individually. We have a pretty large bill as it is; therefore, it was in the interests of accessibility.

Senator Fraser: In your view this is the least complex?

Mr. Peirce: The least complex, yes.

Senator Fraser: It remains very complex.

The Chairman: There is a problem with this. As you are reading through the bill clause by clause, there is nothing in any clause to say whether it is an offence. You must constantly refer to the back to say, "Well, do I really need to do this or not?"

Mr. Peirce: Generally, seeing that it says "shall" will direct you to the fact that there is an offence, and then you can go and find the offence.

The Chairman: It does not say "shall" on this particular point.

Senator Fraser: It says "may".

The Chairman: Does it say "shall"?

Senator Fraser: No, it says "may".

Mr. Peirce: I had to pick the worst example. "No one may" do something is in opposition to "someone shall" do something.

Senator Cools: I think these clauses are directed to highly urban ridings where there exist dense concentrations of people and dense concentrations of apartment buildings. Toronto ridings, for example, will have 250 apartment buildings. For some of the rural constituencies it is not a problem.

This particular provision is especially important because this is where one sees politics operating on a very local level. You could have a partisan of one stripe in a building blocking the partisan of the other stripe out of the building. This thing can get so bad that the person who is doing the enumeration of a building will skip the doors of people they know will vote the other way. This is on the ground, in a very local way, where these particular clauses of the bill become very important. Therefore, I understand fully the intentions of the clauses in respect of those questions.

I do not understand the inclusion of battered women's shelters. Usually battered women's shelters do not house mentally ill or sick people. Why would legislation place any group of people beyond the reach of prospective members? I do not understand that.

Mr. Peirce: Battered women's shelters are not specifically identified, but there is reference to residents whose physical or mental well-being may be harmed. If someone's well-being may be harmed, we suggest that that is a justifiable standard for limiting the right of access. Hopefully, such cases will be rare, but we did hear from people who indicated that, at times, this is a very real problem. The location of women's shelters is generally guarded information.

Senator Cools: They are all listed in the telephone books. That is not guarded information at all.

Any person can choose not to speak to any candidate. That is where I am having the difficulty in respect

of the earlier part of the provision. If a candidate is knocking on doors to talk to people, the people can either not answer their doors or holler through the door and say, "You are a Liberal; go away. Only Conservatives need stop," or whatever.

Essentially, the person who is being canvassed has a right to speak or not speak to the candidate. That is my difficulty. People can always tell a candidate to go away, that they do not like their sign. They may even say that they are yellow dog Liberals and will not talk to any Tories. A yellow dog Liberal means someone who would vote Liberal even if the candidate were a yellow dog.

The Chairman: There is no such thing.

Senator Cools: I do not understand why such a provision would make its way into the proposed legislation.

Mr. Peirce: Here we are talking about multiple residences.

Senator Buchanan: There was a classic situation in Halifax about three elections ago. A candidate of a certain party demanded the right to enter a condominium in Halifax. He went to the point of getting a lawyer. Finally they were ordered to let the candidate in. The candidates of the other parties did not try to enter. The condominium residents then joined together, held meetings and determined to defeat the candidate who was going against their wishes. That candidate lost. From that complex, 75 per cent of the vote went against him. In practical politics, you would never make such a demand because of the danger of them mobbing against you, no matter what party they support initially.

The Chairman: This is a long bill. If we spend 15 minutes on each point, we will never get through.

Senators will note that visiting us today are some first-year law students from the University of Ottawa who want to see how we comport ourselves.

Senator Poy: Mr. Peirce, my question relates to Senator Cools' issue. Who makes the decision that the well-being of the residents in the building will be harmed by the candidates? Who decides which buildings can be entered and which cannot?

Mr. Peirce: The first stage of the decision is made by the person in control of the building, but that person must make the decision in conformity with the bill. I would have to confirm this but I expect that Elections Canada will issue guidelines on how to assess that question.

At the next stage, the commissioner determines whether the decision of the building controller was in conformity with the legislation. The Commissioner of Canada Elections can enforce the proposed legislation. If someone makes a decision denying access without real authority, it would be possible to bring a prosecution or use other enforcement tools that I will explain later. There are options that are more flexible than enforcement, such as compliance agreements.

Senator Poy: The person who runs the women's shelter may disallow all candidates, but that person's decision can be overturned?

Mr. Peirce: Yes.

Senator Poy: What happens in a hospital? Forgive my ignorance, but do candidates go from room to room? Would doctors be able to say that certain patients may not be visited?

Mr. Peirce: Yes.

Senator Poy: How would they signify that? Would they post something on the door of the patient's room?

The Chairman: The practice presently, and for quite some years past, in hospitals and in nursing homes is to allow candidates and their representatives to canvass under supervision of the medical personnel.

Senator Poy: That is unless there is a sign on the door saying that no one is allowed in.

The Chairman: Absolutely. I suggest that the senators write down the numbers of the clauses with which they are concerned and allow the witness to proceed with less interruption.

Mr. Peirce: Clause 87 deals with the removal of the official agent. Previously, under the act, an official agent would no longer be there only due to death or incapacity or resignation. There was no other way of removing the official agent of a candidate. That was of some substantial concern. Certainly the candidate must have a great deal of trust in the official agent. If that trust is broken, it may be necessary to remove that official agent. The official agent's handling of money also potentially puts the candidate in a position of violating the act by their actions. This is a situation of great trust and it was determined appropriate to create the power to remove the official agent. That power is created under clause 87.

Clause 110 relates to the use of lists of electors. Registered parties can use the list of electors to recruit members. Similarly, candidates can use the list to solicit contributions. A candidate, subsequently elected, cannot use the list under the current legislation to seek contributions or to recruit members for their party. We thought that created an inconsistency between candidates and parties, so we have added members.

Next we move to clause 128, which sets the voting hours. As some of you may be aware, in the last election polls closed in Saskatchewan after Alberta and British Columbia as a result of the staggered voting hours and the fact that Saskatchewan does not go on daylight saving time. Thus, when the rest of the country goes on daylight saving time, all of their voting hours shift by one hour, except Saskatchewan. We have now added a specific provision in the proposed legislation to set the voting hours in Saskatchewan in the event of daylight saving time. In the Central Time zone in Saskatchewan, when the rest of the country is on daylight saving time, the polls will be open from 7:30 a.m. to 7:30 p.m.; and in Mountain Time, the polls will be open from 7:00 a.m. to 7:00 p.m.

Ideally, it would have been nice to put Mountain Time and Saskatchewan at the same time as Central Time, but that would have resulted in the polls opening at 6:30 a.m. and closing at 6:30 p.m. A compromise had to be reached and 7:00 a.m. to 7:00 p.m. still serves the purpose of ensuring that the polls will not stay open in Saskatchewan, even in the Mountain Time zone, after the polls are closing in Alberta and British Columbia.

Senator Andreychuk: To clarify that, most of the provinces are on Central Time, and then there is a ridge towards the west that is on Mountain Time. However, it is a local option and constituencies and areas are liable to change. I tried to introduce a bill that would cover that and was told that it would be in this bill. However, I subsequently found out that there is a further problem: there are constituencies where part of the constituency is in the daylight saving zone and part is in the Mountain Time zone. How is that handled? Does this clause cover that? It is tricky to figure out where you are. The local option as to whether you go to daylight saving or Mountain or Central Time relates to boundaries that deal with municipal and provincial issues, not federal voting constituencies. Therefore, they do not follow the same boundaries, and we have ended up with some being in at least two of those.

Mr. Peirce: There are examples of that. In fact, there are examples of that existing in other areas of the country as well. In those circumstances, the returning officer must elect, in consultation with the Chief Electoral Officer. That is how they address the problem. As well, realizing that it is difficult to reach a perfect solution to these problems and that future problems may arise if provinces change their choice, we have also invested the Chief Electoral Officer with discretion to address the problem and resolve it, if necessary.

Senator Andreychuk: Will clause 130 do that?

Mr. Peirce: We have clause 130, and clause 129 also deals with daylight saving time.

The Chairman: Let us move on to the next section, please.

Mr. Peirce: We have done clauses 128, 129 and 130. They are together in bulk. Clause 131 is next. It concerns setting the time during by-elections. If we have one by-election or more than one by-election all within the same time zone, the polling hours will be from 8:30 a.m. to 8:30 p.m. However, if we have more than one by-election and they are in different time zones, it reverts back to the staggered voting hours that were brought in with Bill C-63.

The next area is clause paragraph 135(1)(f). It is a small change, but not insignificant. This allows the Chief Electoral Officer's staff and special observers authorized by the CEO to attend in polling places. For example, oftentimes, because the Canadian electoral system is a model system looked to from around the world, observers from foreign countries come to observe our practices. This will allow them access to observe.

The Chairman: They could always come in anyway.

Senator Andreychuk: This is a very important point. It is not just to observe. We go to other countries to analyse and assess whether it is a free and fair election. Therefore, it is the reciprocity that is involved here. That is to say, we understand that others have the same capability of coming here to assess whether our elections are free and fair.

Mr. Peirce: Yes, we are inviting them to come and look at ours as well.

The Chairman: At this point, I must point out to everyone that I have to leave at 5:00 p.m., as does Senator Pearson. Senator Beaudoin has agreed to chair until he must leave, at 5:30 p.m. We cannot find anyone else to volunteer to chair after that. I suspect that your time limit is now 5:30 p.m.

Mr. Peirce: We will move along with that in mind.

The next area is clause 161, dealing with vouching at the polls to vote. That was allowed only in rural ridings previously. We have extended that so it applies equally. The distinction between "rural ridings" and "urban ridings" seems to have broken down to some degree and we could not come up with a clear rationale for distinguishing here.

Now that we have a register of electors, vouching occurs only where your name is not on the list of electors and you do not have any identification. Therefore it should be fairly rare that vouching has to take place. The elector takes an oath and the person who is vouching takes an oath. There are two limitations: they must be from the same polling division and one can only vouch for one elector. That reduces any risk that there will be widespread fraud as a result.

Senator Fraser: Does it include showing proof of Canadian citizenship?

Mr. Peirce: Yes.

Next is Part 11, "Special Voting Rules." Under subclause 233(1.1), anyone who is a qualified elector can vote under the special voting rules. If you wanted to vote under the special voting rules, you had to indicate that and then you could vote under the special voting rules.

Persons in physical danger -- again, an example may be women in shelters -- are able to give their former place of residence for the purpose of the special voting rules, rather than their current place of residence. Thus, they can indicate, for example, the home that they may have left instead of the address of the shelter.

The Chairman: Will that mean that they must vote in that original polling subdivision?

Mr. Peirce: No.

The Chairman: They can vote in the new one?

Mr. Peirce: That is right.

Next is the assistance provided to electors under clause 243.1. These are electors who are unable to read, or unable to write on the ballot, and are unable to go to the polling station. In the current act there is a provision which deals with those who are unable to read or write, and a provision which deals with those who are unable to go to the polling station. There is no provision that deals with the two situations combined. Clause 243.1 does that. An elections officer can go to the residence, complete the declaration, and mark the ballot in front of the elector and a witness selected by the elector.

Senator Joyal: Does that happen on the advance polling day or on polling day?

Ms Mondou: It happens when the person is available.

[*Translation*]

That depends. If the person has chosen to vote in advance, then he will be able to vote early and if he chose to vote on polling day, then he can have help on polling day.

[*English*]

Mr. Peirce: Next, clause 228 deals with Canadian electors living abroad. Canadians who are abroad are currently able to vote by mailing in their ballots. This bill would allow them to vote at an embassy or consulate. It is just to facilitate the process. We worked with the Department of Foreign Affairs to ensure that this is a workable process.

Under Part 16 of the bill, clause 322, I would point out the right of electors to display signs in apartments and condominiums. Some leases or condominium agreements prevent the display of election signs. This clause would override those clauses, permitting electors to display signs, subject to reasonable restrictions on size and placement.

The Chairman: Is there a penalty associated with this?

Ms Mondou: Yes, there is.

Senator Buchanan: What happens to signs on or in a building where a polling station is located? Which clause of the bill would apply?

Ms Mondou: The section in the current act that prohibits signs in a polling station has not been modified. It is still there.

Senator Buchanan: It overrides clause 322?

Ms Mondou: Absolutely.

Senator Joyal: On that point, would this provision be applicable in the context of a national referendum? I want a clear answer on this because it could be very tricky in a national referendum.

[*Translation*]

Ms Mondou: The Referendum Act draws inspiration from the provisions of the Elections Act and must be adapted to certain provisions of the Elections Act. In that case, it would be up to the Chief Electoral Officer to adapt the provisions that were amended in the Elections Act to apply them to the Referendum Act. So the answer is yes, the Referendum Act is not modified as such, but the provisions in the Elections Act apply in the context of a referendum. Thus, by making the necessary adaptations, this provision would effectively apply.

[*English*]

Senator Buchanan: Have you considered a constitutional challenge of this?

Mr. Peirce: Yes, we have.

Senator Buchanan: Leases and condominium agreements fall under provincial responsibility. How can a federal elections act override leases or condominium agreements?

Mr. Peirce: We are confident that, in pith and substance, this is about elections.

Senator Beaudoin: This is a bill directed to elections.

If I understand it correctly, there is a restriction in clause 322.

Mr. Peirce: That is correct.

Senator Beaudoin: What is the restriction?

Mr. Peirce: The restriction is reasonable size and placement.

Senator Beaudoin: Who decides what is reasonable?

Senator Andreychuk: The courts.

Senator Beaudoin: If I remember correctly, under the Canada Elections Act the Commissioner of Canada Elections has tremendous power. He may adapt the law in a referendum or any other such situation *mutatis mutandis*. I understand that the commissioner currently has that power. For example, if something is not clear cut, he may settle the issue.

Mr. Peirce: That is correct.

Senator Fraser: The decision may be challenged.

Senator Beaudoin: Yes, it may be challenged in the court.

The Chairman: As we cannot finish with these witnesses today, we will schedule another meeting to hear from them further.

At this point, I will ask Senator Beaudoin to take the chair.

Senator Gérald-A. Beaudoin (Deputy Chairman) in the Chair.

The Deputy Chairman: It is understood that we are not precluding the possibility of revisiting clauses we have already discussed.

Senator Joyal: May I leave our witnesses with one question to investigate?

The Deputy Chairman: Yes.

Senator Joyal: The last referendum in Quebec was conducted under the Quebec referendum legislation. This is a much debated issue because it relates to freedom of expression. Does a person have the right to use his premises to advertise his choice? I am wondering about the discrepancy in freedom of expression that exists between conducting a referendum under provincial law and under federal law. This is a very important issue. The mandate of the Senate is the protection of the fundamental rights and freedoms of citizens in relation to the democratic exercise of rights.

I would like you to investigate that subject. We all know that some citizens display the Canadian flag on their balconies. There was a debate on whether their leases or condominium rules allowed them to do that, whether it was seen as advertising.

The Deputy Chairman: There is a precedent. I remember that during the last referendum, the federal authority represented all the provinces, and in Quebec it was the provincial authority. There were no adjustment problems between the two.

Is this provided for in the new electoral bill?

Mr. Peirce: We will prepare something which will respond to your concerns.

The Deputy Chairman: Thank you. If a precedent has been set, that means it may happen again. This is very important. We frequently forget that the federal government has the right to hold a referendum, which could affect the whole of Canada, at any time and on any subject within its jurisdiction.

Senator Buchanan: Nova Scotia has a Condominium Act, a Landlord and Tenant Act, and a Tenancy Act. All of these acts set out the rights of tenants, the rights of landlords, and the rights of condominium owners. As I recall it, one of those rights is to have clauses, in the lease or in the condominium agreement, which allow for privacy within the complex. That is a provincial matter. Leases and condominium laws are provincial matters.

You have told us that the clauses you refer to could withstand a constitutional challenge and they are not ultra vires the Government of Canada; is that correct?

Mr. Peirce: That is correct.

Senator Buchanan: Why?

Mr. Peirce: This is about a federal election and it is only about a federal election. There is no attempt to regulate tenancy in general, or to regulate condominiums in general. It can govern in the circumstances of a federal election without invading the provincial field per se.

Senator Buchanan: What if a condominium owner contends that the federal authority is invading the provincial field because he has a condominium agreement that provides him the right of privacy in his unit? He owns that unit.

Mr. Peirce: This will be a federal election law.

Senator Buchanan: Yes, but your law will be ultra vires the federal government as far as this clause is concerned.

Mr. Peirce: Our view is that the courts will uphold the electoral law.

The Deputy Chairman: Senator Buchanan, I do not think that creates a major problem. These laws have been in place for over a century, and Quebec has had a civil code for more than a century. Quebec provincial institution law must apply as it relates to leasing, housing, and so on. I do not remember having seen one case on this point. It is up to the federal authority, of course, to adapt its own legislation to cover all cases. However, I would not say that it is impossible to have a conflict, because it is possible.

Senator Buchanan: These clauses are new, so there can be no case law.

The Deputy Chairman: Leases have not changed very much.

Senator Joyal: I think Senator Buchanan is right. There have been no cases, but there can be a comparison with other federal initiatives that are not seen to be direct initiatives to try to regulate the domain that is totally within the purview of section 92.

We had a discussion about the corollary power that would flow from the main responsibility under section 91.

The Deputy Chairman: You are referring to the ancillary power.

Senator Joyal: Yes, ancillary power or what we call "les pouvoirs incidents." It was on that basis, essentially, that the argument would be put.

Senator Buchanan: If someone comes to me and asks me to take the case, I will certainly agree to take it.

The Deputy Chairman: Please proceed.

Mr. Peirce: I will now look at a number of clauses together, clause 323 through 328. These clauses deal with the blackout on polling day, and touch on new election polls and on political advertising.

In the original bill there was a blackout for 48 hours. That was changed at committee to be on polling day only. The same blackout period applies to public opinion polls, as it were, or political advertising.

The blackout will apply to political parties, candidates and third parties.

This needs to be set in context. The context is the court decisions. A ban on the publication of election polls was struck down by the Supreme Court of Canada in the Thomson case. The Thomson case led to a shorter period. Instead of a 72-hour ban, it is now only on polling day.

We have also added a requirement to publish methodology. What the court said in Thomson was that it was appropriate to have a ban on polls but, they posed the question: If you really want to achieve your objective, should you not require the methodology to be provided with respect to polls so that people can assess their validity? The Supreme Court found that there should be a shorter period and a provision requiring that, when a poll is first published, for the first 24 hours, the publisher or broadcaster must provide certain methodological information.

The Deputy Chairman: Let us be clear on this. Before the decision, it was 72 hours.

Mr. Peirce: That is right.

The Deputy Chairman: Under the proposed legislation, how many hours is it?

Mr. Peirce: It is just polling day.

The Deputy Chairman: When does that start?

Mr. Peirce: Midnight.

The Deputy Chairman: The night before.

Mr. Peirce: It goes until the polls close, the day of the polls. It will be less than 24 hours.

Senator Buchanan: Is the Internet covered?

Mr. Peirce: The Internet is covered as well, but I want to be clear that there is an express exclusion for personal Web pages, as it were, personal sites on the Internet. The definition of election advertising is found in clause 319(d).

The Deputy Chairman: Does that pertain to the Internet?

Senator Buchanan: If the candidate has his own personal Web page, he can advertise on it.

Senator Joyal: Would that include you?

Senator Buchanan: If I were the candidate, I could.

Mr. Peirce: Yes.

Senator Fraser: I have substantial difficulties with some of this as it relates to opinion surveys. I am referring to clause 326. As I read this, it would prohibit the publication of leaked polls, that is to say, partial polls. I do not see the justification for that. As a former journalist I can conceive of many situations in which the publication of leaked polling material, even though incomplete, would be in the public interest, would be contributing to public information. This just stops it cold. Why? The answer must be that, without any information to assess the poll, it is somewhat dangerous to put the poll out there with no ability to assess it.

Senator Fraser: Let me construct a bit of a hypothesis here. Suppose that I am a reporter covering party A, and party A is campaigning on the basis of a particular formulation of words, let us say "sovereignty association". Let us suppose that I am provided with leaked material and, to protect the identity of the leaker, I am not given the covering material. Let us suppose that this material demonstrates that party A's formulation of words is, perhaps, carefully chosen because we can see that people do not understand what they mean. If you rephrase the questions, you get different results. Let us say that what I am given is photocopies of the actual polling report, probably from a reputable firm. However, I do not have the cover sheet which sets out, for example, that 2,004 respondents were interviewed between December 3 and December 5, according to XYZ statistical method. All I have is the substantive content of that poll which could be of use to the public in assessing the veracity of party A. Am I not allowed to publish that?

Mr. Peirce: You would be in a position to report on the issue. As to actually publishing the poll, it seems to me on the face of it that that would be covered by this clause, and prohibited.

Senator Fraser: It would be better for me to report what my readers would assess to be a rumour than to report information that I have in my hands.

Mr. Peirce: Information which they are not in a position to assess, yes.

Senator Fraser: I have serious difficulty with that.

I am also extremely interested in subclause (3) which states that, on request, a sponsor shall provide a copy of a written report on the results which shall include certain things. First, to whom is it provided, to anyone?

Mr. Peirce: Whoever makes the request.

Senator Fraser: This includes issue reports. On occasion, issue polls can be thicker than these briefing books.

Mr. Peirce: They can charge a fee.

Senator Fraser: I understand that. However, still and all, I can see serious abuses happening in that regard.

The subclause states further that the report shall include the dates and time of day of the interviews. I have seen a great many polling reports, perhaps not as many as some of my colleagues, and they do not usually specify the time of day of the interviews.

Ms Mondou: Perhaps I can explain this clause. For example, let us say that you interviewed everyone at the same hour of the day. You may have interviewed people at home, which may provide you with a certain picture. If you do not interview people at different hours, it can be misleading. Let us say that they called people at 7 a.m. and no one was at home. Yet, the survey shows something different. If you do not have that information, you may be misled by the result. That is what specialists have told us.

Senator Fraser: My experience with the specialists is that they draw up 77 categories from Sunday the kinds of people they want to reach, and they keep calling at all hours of the day until they fill their

quotas for each of the categories.

That clause bothers me less than the earlier one which would ban the publication of leaked polls. I regret to say that I am not persuaded by your explanation.

Senator Joyal: I am trying to remind myself of the principles that were stated by the Supreme Court in the Thomson case which has been cited. On the basis of what Senator Fraser has raised, the court took the approach that freedom of expression should be interpreted as widely as possible. I wonder if the conditions in clause 326 would meet the test of what is reasonable in a free and democratic society. As you know, there is always a limit to the freedoms that are stated, enumerated and confirmed in the Charter of Rights. It is reasonable limits in a free and democratic society.

Taking into account the way the court has interpreted that limit on the banning of polls, I am not convinced that this clause would survive that test.

Let us say that it is a fabricated poll by someone who has an interest in throwing it into the public domain. I would prefer to see that phoney poll published with the qualification: "No methodology available," than to ban outright the publication of that poll.

Speaking from my own personal conviction, this raises a fundamental issue of the Charter.

The Deputy Chairman: I think we should keep that question for the minister when he appears tomorrow. It is one of the most important amendments that is being proposed. It follows the decision of the Supreme Court in the Thomson case. Obviously, I, for one, would like to have the minister answer that question tomorrow. I believe our witnesses will be returning tomorrow with the minister.

Mr. Peirce: That is correct.

Senator Buchanan: I do not know if polls really help or hurt in an election, but I will tell one little story. You can check this to see how accurate it is.

Every Saturday before the election of 1988 in Nova Scotia, three Liberal candidates had young people give people in a long line of cars in the Sackville-Bedford area a free copy of The Daily News. Our elections are held on Tuesdays. On the Saturday before the Tuesday, people were out lining the main highway. When the cars would stop at the traffic light, they would have thrown at them a free copy of The Daily News. They were out there for over an hour until someone noticed that the headline read, "Poll Shows Buchanan Ahead by 8 per cent Over Liberals." It was an Angus Reid poll. They continued for over an hour to give people these free newspapers.

When we heard about it, we thought, "Is that not smart of our candidates in Sackville and Bedford to do that." It was Liberals who were doing it. We won every one of the seats out there, but I do not think the poll helped. What do you think?

Mr. Peirce: I would rather not speculate in that particular instance.

Senator Fraser: It is appropriate to require, where possible, publication of technical information. Clearly this is pertinent information. I would be interested in a more detailed examination of the justification for banning publication when it is not possible to have that technical information and, in particular, in having such a ban exist throughout the campaign. Perhaps one could understand a little more easily it being in effect for the last 72 hours; but, throughout the campaign, is something with which I have difficulty.

Mr. Peirce: May just clarify a couple of small points? The first is that the ban is effectively only for 24 hours.

Senator Fraser: The ban on publication of a leaked poll is throughout the election period.

Mr. Peirce: It would only be for the first 24 hours.

Senator Fraser: A leak, by definition, is transmitted to the public.

The Deputy Chairman: A leak is something else.

Senator Fraser: That was my concern. If a reputable news organization has sponsored a poll, it can flout the public with all the technical data it wants. I am concerned about constraints on the ability to report upon partial but potentially very significant events.

Mr. Peirce: A balancing had to take place. Can we craft a system that works that into the system as well as requiring the publication? If not we may well end up with just leaked polls.

Senator Fraser: No, you would end up with media polls wall to wall, the way you do now.

Mr. Peirce: For clarification, and turning to clause 327, polls that are not statistically valid may still be published. They simply require a statement that they are not based on statistically valid information.

Senator Fraser: That is not my concern.

Mr. Peirce: That was in response to Senator Joyal.

Senator Joyal: That does not change the comment I made about the leaked poll. The principles remain the same. The principle and the definition of what is reasonable in a free and democratic society remains the same. This is essentially the limit under which you have defined that section. I do not wish to offend you, but this is the way you have interpreted the reasonable limits in a free and democratic society. That is essentially what you had in mind when you drafted that clause.

Senator Fraser is saying that the same principles must be applied in all circumstances. One cannot define a way of applying the principle in one set of polls versus another. It must be consistent with the interpretation that we give to freedom of expression. It is not clear to me yet. I will have to reread it and read Thomson again to ensure that what we are suggesting would meet the test of the court case.

Mr. Peirce: I will move on to third parties. This new third party regime in Part 17 is all of Part 17. It starts at clause 349 and goes to clause 362.

This is a new scheme. First, what is a third party? A third party is a person or a group that conducts election advertising other than a registered party, a candidate, or a local association. Election advertising essentially includes promoting or opposing candidates or parties, including issues associated with candidates and parties. It covers ads on TV, radio, periodicals, billboards, posters, banners and the Internet.

Third parties spending over \$500 on election advertising must be registered with the CEO. They will have certain reporting requirements. They must report on contributions over \$200 from the previous six months up to the dropping of the writ and during the election period that are directed towards election activities -- election advertising, in effect. If a third party cannot identify which activities are directed towards electoral activities, they must report on all contributions over \$200 received during that period. They will also have to report on their expenses for ads used during the election period. If their expenses exceed \$5,000, an audited report will be required.

There are then spending limits on election advertising, which I know you have heard a significant amount about already. The national limit is \$150,000 for each third party. They can do that either by advertising at the national level on national issues or by their advertising in constituencies at the constituency level.

Senator Joyal: Is that \$150,000 at the constituency level?

Mr. Peirce: The \$150,000 is the total maximum for all constituencies. For each individual constituency, the limit is \$3,000.

The Deputy Chairman: What happens if it is over \$5,000?

Mr. Peirce: There is then an audited report.

The Deputy Chairman: Could that be any figure, even \$1 million? Is the only requirement an audited report?

Mr. Peirce: No, you need an audited report if you spend over \$5,000, but you are limited to the \$150,000 national amount.

The Deputy Chairman: That is the limit.

Mr. Peirce: Yes. You cannot spend more than that, regardless of the audited aspect. The \$3,000 limit also applies to each by-election.

There are penalties for collusion. The prohibition is in clause 496(2) of the bill. The penalties in clause 500(5) provide a penalty, on summary conviction, of \$2,000 or one year in jail or, on indictment, \$5,000 or five years in jail. There is also an additional penalty under clause 500(6). Where you exceed or circumvent the spending limits, it can be five times the amount by which you have exceeded the spending limit.

Senator Fraser: Where is the clause on collusion?

Mr. Peirce: The collusion provision itself? I must double-check.

Ms Mondou: It is clause 351.

Mr. Peirce: That will take us into the financial administration regime, and this may be an appropriate place to conclude for today.

The Deputy Chairman: It is now 5:30 p.m. We will continue tomorrow at 10:45 with the minister. I believe you will be here with the minister.

Mr. Peirce: That is correct.

The Deputy Chairman: We will need at least one more hour to finish with you.

Senator Joyal: If our witnesses are returning tomorrow, would it be possible to obtain a chart showing, in summary form, which clauses of the proposals reflect judgments of the court relating to the Charter of Rights?

Mr. Peirce: Absolutely.

The Deputy Chairman: That is a good suggestion. Usually we have documentation, the witnesses speak for about 10 or 15 minutes, and we then ask questions. Today we have used a different procedure, and it has extended our time.

Senator Fraser: Would it also be possible to provide a comparison between the regime set out in this clause, the third party part, and the regime that has been in force in Quebec for some time?

Mr. Peirce: That will take us a little time.

Senator Fraser: I am not asking for something that is very detailed and legalistic, but I would like an outline of how the two regimes work and the main issues that have arisen out of the Quebec experience that might be addressed here. I am not asking you to justify this. I think third party limits are appropriate, but it would be good to have that material.

The Deputy Chairman: Thank you.

The committee adjourned.



Français

Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs

Issue 12 - Evidence, March 30, 2000

OTTAWA, Thursday, March 30, 2000

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, respecting the election of members to the House of Commons, repealing other acts relating to elections and making consequential amendments to other acts, met this day at 10:55 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: I see a quorum, senators. The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs is now in session to continue hearing the testimony of the officials from the Privy Council Office.

Yesterday, we left off at clause 349. I will ask senators to leave all questions until the end of the presentation.

I am not sure when the minister will arrive.

[*Translation*]

Ms Isabelle Mondou, Counsel, Legislation and House Planning, Legal Counsel, Privy Council Office: We were talking about financial management, the amendments to financial provisions in the bill, the reference to Part 18, and the other sections. In the other sections, merging parties are authorized to keep their assets. Previously, two registered parties that wished to merge had to remit their assets. Under the new bill, they will be authorized to keep such assets. This is covered in sections 400 to 403.

[*English*]

The Chairman: Is this covered by clause 403?

Ms Mondou: No, it is a little further.

The Chairman: Please tell us each time which clause you are on.

Ms Mondou: Unfortunately, we do not have the number for this one in our presentation.

[*Translation*]

Ms Mondou: There is also the Ontario Court ruling in the Figueroa case, where the Communist Party

contested some provisions of the act. Under that ruling, a provision of the Elections Act was deemed invalid. Under that provision, the \$1,000 that candidates were required to deposit in order to run had to be reimbursed in full when they submitted their report. Previously, the candidate would be reimbursed \$500 of that \$1,000 when submitting his report, and was reimbursed the other \$500 only if he obtained 15 per cent of the vote. Now, under Bill C-2, a candidate who submits the reports is reimbursed the full sum of \$1,000.

My colleague will find the section on reimbursement of the \$1,000 nomination deposit, which is the result of the Figueroa ruling. I will continue with provisions on the suspension of parties. These are covered under sections 382 to 390.

[English]

The Chairman: Are we going backwards?

Ms Mondou: Yes, I am afraid we are.

It is a whole new regime. Under the current legislation, when you cannot nominate 50 candidates, you must liquidate your assets. Under this new regime, if you respect certain conditions, you will be allowed to keep your assets. You need not liquidate everything if you do not meet the 50 candidate threshold. Clauses 382 to 390 deal with that.

I apologize that we did not note the section for this one.

Senator Beaudoin: You mentioned the Figueroa case, but you did not elaborate on it.

Ms Mondou: It is a decision of the Superior Court of Ontario. In fact, the Communist Party was challenging some of the provisions contained in the Canada Elections Act. They were challenging the fact that you must nominate 50 candidates in order to be a registered party. These provisions were struck down by the court but the government is appealing the decision. You will find these provisions unchanged in Bill C-2, pending the appeal. The appeal was heard in March and we are awaiting the judgment.

I will turn now to clause 560 which concerns financial provisions. It is at the end of the bill where there is reference to the tax credit. Parties can issue tax credits. The bill raises the threshold for the 75 per cent cut-off. If you make a contribution of up to \$200, you will be reimbursed 75 per cent. You used to be reimbursed 75 per cent for a contribution up to \$100. Thus, the threshold is raised to \$200.

The Chairman: If I may break my own rules here, I understand that in Ontario right now the Ontario Elections Act has raised it to \$300.

Ms Mondou: It varies from province to province. They all have different thresholds, depending upon when they last updated their legislation. Ontario does have a higher threshold. In other provinces, however, it is lower. This provision is in the middle, between the two.

I cannot apologize more, but, again, I do not have the clause number beside the presentation. It is somewhat out of order.

According to another provision, there must be disclosure of the name and address of the donor when a contribution is made. If you receive a contribution of over \$200 from any donor, you must disclose the name and address. It used to be \$100. That is another threshold that has been raised to off-set the impact of inflation because these numbers dated back to 1974. That provision was added at the report stage. In respect of a numbered company, in addition to the name and address, you must also provide the name of the chief executive officer or the president of that company. It was felt necessary to increase the transparency because sometimes, because it was a numbered company, disclosure of information about the company was not available. That is also a new provision.

Next is clause 410. Under the current act, when you produce your report you must provide a voucher,

which is basically proof that you have spent the money, for any amount that you spend over \$25. This amount is raised to \$50. Again, this is to off-set the impact of inflation.

In the same paragraph as clause 467, the fees for the auditor of a candidate have been raised. The amount used to range between \$100 and \$750. It now ranges from \$250 to \$1,500.

At clause 433, the CEO will be allowed or empowered to authorize the late filing of a report in the case of registered parties. That was done for candidates recently, in Bill C-114. It was to allow for a case where, for example, a candidate wants to give his report but, for some reason, the official agent is not available and cannot meet the deadline set by the act. He can now go to the CEO and ask for an extension. Previously, he had to go directly to a judge to request an extension. Some felt that was an onerous provision. The bill includes that provision for candidates, and now Bill C-2 includes that provision for registered parties as well.

There are many new requirements for parties to have more complete reports. The report containing the financial report of political parties will now be less complete than the one for candidates. This will be modified to have the same requirement. For example, at clause 424 there is a list of all items that a party must include in its financial report. Many items were already included, so I will point out only the new provisions.

Parties must now provide in their annual report a statement of assets and liabilities, as well as a statement of revenues and expenses. They must also include any condition of loans that they have. Additionally, they must report on every transfer of money between the party and its local association or between the party of a candidate or a trust fund. Any transfer of funds must now be reported. They must also produce a statement of election expense for each by-election. Previously, all the amounts spent for elections that took place during the year would be included in the annual report.

There is another new requirement for the trust funds of a party. If a party has a trust fund, the candidate must produce a specific report just for that trust fund, which will contain the same information as for the party. It will be attached to the report of the party. This means that a registered agent and an auditor will have to perform that task.

Senator Beaudoin: Are you referring to clause 424?

Ms Mondou: Yes, and clause 428 relates to a trust.

Clause 451 contains the reporting requirements for candidates. These are also slightly modified. For example, if a candidate buys something but, after 18 months, decides not to make a claim for the money for that good or service, then it becomes a contribution. Therefore, it should be registered in the report as a contribution. This was done to avoid some strange items being omitted from the reporting requirement.

There is also a requirement for a candidate to produce a statement of his personal expenses. Candidates have the right to spend a certain amount of money as personal expense, and they must produce statements for that.

Candidates must disclose the name and address of contributors who made contributions over \$200 as opposed to \$100. We have already mentioned that the threshold has been raised. However, more important, if a trust fund is created or established for the election of candidates or to support the election of a candidate, when this trust fund gives money to the candidate, they must do more than just hand over, say, \$50,000, from the trust fund. They must report the name of every person who gives more than \$200 to the trust fund. There will be a list of the original donors. That is completely new.

The Chairman: What clause is that under?

Ms Mondou: That is paragraph 451(2)(h).

Below that it talks about the numbered company, to which we referred earlier.

There is also a requirement that, if a candidate receives a contribution and returns it in part or in total to the donor for any reason, whether because he or she does not want to accept a contribution from that person or because it is a contribution from a foreign country, it must also be reported in the report of the candidate. That is a new provision.

Clause 409 is a specific provision to clarify that expenses for the care of a person with a disability or for a child are reimbursable expenses. That is new. There was a provision before in the act, but it was unclear. Some people were allowed to include their child care expenses and others were not. It is now clear. That clause is important for female candidates, in particular.

There will be a requirement for the Chief Electoral Officer to publish, when the candidate has disposed of his surplus, where it went and what amount was disposed of. That is clause 474. That will make the system more transparent because every one will know where the surplus goes and the amounts involved.

I will now touch briefly on enforcement, which is part 19 of the bill. I will not go to specific clauses, but I will explain basically what was done. We alluded yesterday to the plan. One thing I would underline is that all the clauses have been looked at to ensure that the penalty is appropriate for the seriousness of the offence. As well, there was a review of what are called illegal and corrupt practices in the Canada Elections Act. When you are guilty of a corrupt or illegal practice, it is very serious. Under the current legislation, you can lose your right to vote. You can lose your right to sit in the House of Commons and you can lose your right to be a candidate. These have been reviewed to ensure that only the really serious offences will be considered corrupt and illegal practices. In addition, under Bill C-2 there are no longer any circumstances under which you will lose your right to vote. You can still lose your right to sit as a candidate or to sit in the House of Commons, but you will not lose your right to vote. That was found to be such a fundamental right that one should not lose it under any circumstances. I am now speaking about subclause 502(3).

Mr. Michael Peirce, Counsel, Director, Legal Operations, Legislation and House Planning, Privy Council Office: Honourable senators, subclause 502(1) sets out illegal practices. Then at subclause 502(2) corrupt practices are addressed. Subclause 502(3) outlines the consequences of being convicted of a corrupt or illegal practice.

Ms Mondou: These sanctions apply for five years in the case of an illegal practice and seven years in the case of a corrupt practice.

There is also a new mechanism for the Commissioner of Canada Elections. You may or may not know that function. He is the person responsible for the enforcement of the Canada Elections Act. He is appointed by the Chief Electoral Officer but is independent from the Chief Electoral Officer. The commissioner can take any action before the court if the act is not respected or enforced.

The Chairman: At this point, we will suspend our witnesses. I should like you to know that you will need to return. Before you come back, I should like a listing of the important clauses, the ones that are new or altered in this proposed legislation, in some kind of a logical order, please, so that we might follow your presentation more clearly. Please include the clauses that you have already spoken to and the ones that you will be speaking to next Wednesday.

The Chairman: We now have before us the Honourable Don Boudria, Leader of the Government in the House of Commons. I would ask him to proceed.

The floor is yours, Mr. Minister.

Hon. Don Boudria, Leader of the Government in the House of Commons: Honourable senators, with your permission, I should like to speak to you for a few minutes on Bill C-2, which I am offering to Parliament. After that, I will answer your questions.

[Translation]

I am very happy to be here today to speak on Canada's new Elections Act, Bill C-2. I believe that

yesterday you attended an information session by Privy Council officials. The session continued this morning. I have just heard that additional information will be provided at a meeting to be held in a few days.

Madam Chair, I hope that we all recognize that our electoral system is a model for many democracies around the world. Our elections legislation is based on principles of fairness, transparency and responsibility. We have frequently sent experts to other countries. Just yesterday, I received a letter from a Croatian group asking me to speak on our electoral system. We have sent observers to Croatia.

The principles I have just enumerated have been a part of Canada for many, many years. They are applied by the vast majority of Canadians, and I must say by all the political parties I know. They constitute the very foundation of our elections legislation.

The provisions in our main Elections Act have been in place for over 30 years now. In addition, some provisions in place for over 100 years, in other acts, have been included in this new bill.

[English]

One interesting case I always cite is the fact that one act we are repealing and incorporating is called the Disfranchising Act. "Disfranchising" is not even a word any longer. It is the name of a valid statute in Canada that was used the last time, I believe, in 1893. The Disfranchising Act will be modernized and, of course, it is incorporated in this bill.

[Translation]

Some of these statutes are obsolete, while others had to be brought into compliance with the Charter of Rights and Freedoms, and since 1970 others had to be modernized in order to take technological changes into account. For example, today documents cannot be faxed to an election chairman. This is prohibited under the legislation.

Some aspects of the act, which were deemed invalid by the courts, must also be reviewed. This includes suspension of parties which did not run the required number of candidates or did not comply with election spending limits on third parties and the prohibition on polls and publicity.

Bill C-2 is founded on our tradition, and modernizes those aspects of the legislation that need to be modernized. It also takes into account comments heard during consultations with members of Parliament, academics in many of Canada's post-secondary institutions, the Chief Electoral Officer, and my counterparts in the United Kingdom.

The groundwork for this bill was already begun 10 years ago. We cannot be rushing the process or going too quickly, since we have been engaged in this exercise for 10 years now.

At the time, the Lortie commission submitted a detailed report and continued with its work. In 1993, the Elections Act was amended. The special House of Commons committee, known as the HAWKS Committee, published a number of reports. The Standing Committee on Procedure and House Affairs also tabled a report in 1998.

The main Elections Act is almost 30 years old, and some related statutes are even older. The Elections Act contains a number of outdated administrative provisions that in some cases are inconsistent and need to be reviewed.

I will highlight some of the changes proposed in the new bill. At present, the returning officer does not have the right to vote. And why not? He is prohibited from voting on the grounds that his vote might break a potential tie. This prohibition is clearly in violation of the Charter of Rights and Freedoms, and is unnecessary.

There have only been five tied votes across Canada ever since Confederation. Yet in 300 ridings across the country and at every election, 300 people are prohibited from voting. The last tied vote was 37 years

ago.

If the 1988 election is anything to go by, I would say that if the result of a vote showed a tie or a near-tie, the courts would require a new vote. That is what happened with Mr. Bevilacqua: after a number of legal recounts, the court asked for a new vote. In my opinion, the provision which prohibits returning officers from voting is completely outdated.

Secondly, there are no provisions on the verification of nomination documents. That was a surprise to me. Madam Chair, I know that you have been involved in the process for a long time. When the election chairman receives a list of people supporting a given nomination, we assume that there are genuine voters on that list.

During the 1997 election in Fraser Valley, the current member, Chuck Strahl, was running against a candidate called Sa Tan.

[English]

This candidate -- Sa Tan as he called himself -- had names of every weird concoction you can imagine listed as people supporting his candidacy, and his name was allowed to go on the ballot. Only then was it brought to everyone's attention that there was no mechanism to review whether, in fact, those who had nominated the candidate were actually people who existed. Obviously, that has to be fixed.

[Translation]

Bill C-2 will allow electors in physical danger to indicate their former place of residence, rather than their current place of residence. The establishment of a permanent register of electors created a problem. All shelters for battered women appeared on the register, which showed the names and addresses of victims.

Some people of course know where these shelters are, but they certainly do not know which particular battered women are living in which shelter. But since the register showed the residence of each victim, the people those victims were fleeing from could find them fairly easily. The bill has introduced a form of exemption to protect those victims.

In any case, I believe that door-to-door canvassing should be prohibited in such shelters, for the same reasons. Those are the provisions of Bill C-2.

[English]

In the last election, polls in Saskatchewan -- I am thinking of Senator Andreychuk here -- closed later than polls in British Columbia and Alberta. Of course, that was totally unwanted. Not long before we had put virtually the entire country, although there is a small variation, on uniform poll closing hours so that the people in Western Canada could feel, and legitimately so, that their votes were worth the same as the votes elsewhere. Obviously there was something wrong with the way it was done because we ended up with polls in Saskatchewan closing later than polls in British Columbia. That was on account of the issue of daylight saving time in Saskatchewan, with which you will all be familiar. There are corrective measures in this bill to fix that, to make it right.

Staggered hours would still remain where several by-elections are held in more than one time zone. However, we also found out, with this change we made to the staggered voting hours, that when there was a by-election in only one time zone the polls were closing at sometimes very late hours or very early hours for no logical reason. The most recent example was the by-election in Sherbrooke, where polls closed at 9:30 p.m., for no reason. Elections were not being held elsewhere in Canada; there was just that one by-election. There will now be a measure in place so that in the case where there is only one by-election, or at least by-elections in only one time zone, polls will be open from 8:30 a.m. to 8:30 p.m.

These are administrative matters, but they are important issues when dealing with the voting public; they are things that the voting public can perhaps relate to more than other things.

Bill C-2 would also allow the display of election signs in apartments or condominiums, subject to reasonable size and placement. The Chief Electoral Officer would issue a bulletin to that effect. The difficulty we have, of course, is that it is increasingly a right of democratic expression in Canada to place signs indicating which candidate you want to support in an election. On single-family homes, that is usually fairly easy, but in condominiums it can result in problems. Sometimes a condominium corporation passes a rule preventing it or, even worse, in the case of apartments, the landlord decides unilaterally that it will not be done. This bill would protect that right for citizens.

Bill C-2 would also allow candidates to enter apartment buildings and other multiple-residence buildings during reasonable hours. That provision existed already except that there was no penalty for not complying. A candidate could show the landlord that he had no right to stop him or her from entering the building but if the landlord still insisted on preventing a candidate from entering a building to solicit support and to introduce himself to the citizens whom he hoped to represent in the Parliament of Canada, there was nothing the candidate could do about it because there was no punitive measure other than using injunctions. By the time you get an injunction -- and you are familiar with the tests involved there -- the election is long over. If you have lost, there is no point and, if you win, there is no point in suing one of your constituents. Obviously, that was totally ineffective.

The bill would also require public authorities to give reasonable notice before removing an election sign. This is an important issue, particularly in parts of the country where there is tremendous zeal on the part of cities or others to remove a lawn sign in front of a house if it is deemed to be an inch inside on the street part of the front lawn, as opposed to on the homeowner's property. We have seen that, in some places where civic authorities did not particularly like a political party, the signs are removed rather rapidly.

The Chairman: Particularly if they are on steel stakes.

Mr. Boudria: Senator, I think you have understood the provision very well. We want to have proper notice given so that the candidates can remove them. Of course, there will be an exception when the election sign constitutes a hazard to public safety. In other words, if someone puts a sign in front of a stop sign, no one need give reasonable notice. It can be removed first and questions can be asked later.

There would also be some changes to modernize financial reporting. Registered parties would be required to provide more detailed information on their financial situation -- information about their assets and liabilities, details of loans or securities, transfers of funds to candidates and to local associations. This issue was raised at the committee in the House of Commons. Some of those measures were in the bill initially and some I added as a result of representation from MPs from all sides of the House in order to provide the greater transparency that I am sure we all want. Registered parties would be required to provide an audited financial report for each of their trust funds established for an election. Again, there was an allegation of an alleged "black hole." I think that was largely overstated but, nonetheless, there will be greater transparency there.

The names and addresses of the original donor of any contribution over \$200 made through a trust to promote the election of a candidate would also be disclosed. In other words, you cannot give money to a trust and direct the trust to give the money to a candidate to hide who is actually giving the money. If the transfer is over \$200, you would have to trace back to the original donor. Again, that is for greater transparency.

An amendment was brought at report stage in the House of Commons by an opposition member. I am grateful for his contribution. Numbered companies will be required to disclose the name of their chief executive officer or president if they make a contribution of over \$200, the kind that will be publicly disclosed. Again, that is a normal and proper thing and no one had even thought of it until it reached that stage.

The bill would expressly include child care expenses and expenses for the care of a dependent as personal expenses of a candidate for which they are reimbursed. Madam Chair, you will probably know that, in some constituencies, child care expenses had been accepted by the returning officer but there was

no rule about it. Now, this right will be protected. It is available to everyone but I think it will be a feature particularly appreciated by women candidates. For obvious reasons, it will be of interest.

A number of changes have been made to the Canada Elections Act to offset the impact of inflation over the past three decades. The minimum amount for disclosure was \$100. The bill will increase it to \$200. This is still, of course, lower than what \$100 represented in 1974. You would have to put it at around \$275 to give it the equivalent. Also, this amount is equal or still lower than the amount established by the majority of provinces and territories, including Alberta, which is \$375. Manitoba, Saskatchewan, British Columbia, Prince Edward Island and the Yukon have \$250 as the public disclosure threshold. Quebec has \$200, which we have as a mirror image in the proposal before you. The \$100 value was established in 1974 and had never been modernized since.

For the same reason, the 75 per cent tax credit cut-off for contributions will be increased from \$100 to \$200. Again, this is to offset partially the impact of inflation.

To respond to technical concerns expressed by experts, by candidates and by political parties, spending limits will be adjusted using the revised list of electors, which will result in an increase in the limit. Let me describe that to you, honourable senators.

The permanent voters list is available on day one of the campaign. Others names are added later. In a constituency where several new subdivisions were added after the first day, the amount a candidate was allowed to spend would not increase proportionately because there was no new enumeration. Now the revised lists will be used to set the limit, provided that that results in an increase. Obviously, if the candidate has already spent the money, you cannot change the threshold by lowering it, so it will be the greater of the two.

On another note, an Ontario court struck down provisions regarding the liquidation of assets for political parties that lose their official status. You may be familiar with the case of the Communist Party. The bill responds to that decision by allowing registered parties that failed to field the required number of candidates during the previous election to retain their assets subject to certain conditions. I can describe those to you when I am asked questions later. It provides also for the full refund of candidates' nomination deposits.

As you know, the nomination deposit is now \$1,000. You get \$500 back when you file all the papers and you get the other \$500 back only if you have 15 per cent of the vote. The Lortie commission recommended doing away with that and having a flat \$1,000. Of course, the Ontario court now in this case regarding the Communist Party said that that was really excessive and unconstitutional. We have responded to that by doing what the Lortie commission recommended some years ago.

Other provisions in the bill respond to court decisions. For example, our electoral regime currently includes limits on spending for candidates and for political parties, which is normal. We previously had limits on third parties. It seemed to me that, in a democratic society, if one's spending is limited when one is saying, "Vote for Don Boudria," then spending should also be limited for a campaign saying, "Vote against Don Boudria." Otherwise, there is something that is not normal in the law. Also, there are laws in this country that say that, if someone spends money to promote another's candidacy, the funds must come from inside Canada and must be publicly disclosed.

Because of the overturning of that decision in Somerville, third parties have no limits right now. There is also no disclosure and the funds need not come from inside this country. Funds could come from foreign governments or from organizations outside the country that are less than wholesome. I think you get the picture.

The recent Supreme Court decision in Libman endorsed the principle of setting third-party spending limits. The Libman decision was very important in that regard. Later, in response to questions, I can cite the relevant portions that demonstrate three things: first, setting third-party spending limits is the proper thing to do; second, third-party spending limits must be lower than those of candidates; third, they disagreed with the Somerville decision in Alberta. All of those things together give us the authority and direction necessary to legislate in this regard.

With regard to third parties, I am offering a national limit on advertising only. You must remember that candidates are limited in all their expenditures. Under the measure I am offering, third parties would be limited only on advertising. It would be a national limit of \$150,000, a constituency limit of \$3,000, and a by-election limit of \$3,000 per third-party organization. That is not for the aggregate but for each one of them.

Senator Cools: That is per organization?

Mr. Boudria: Yes. If there are six organizations in my riding, each has a somewhat lower limit, but there is no limit on how many of them there can be. I think it is fair to say that there is usually only one group supporting a candidate, and that is his or her campaign.

The \$150,000 limit would be used by a person or group of registered parties with the Chief Electoral Officer to support or oppose political parties or to oppose issues linked to the campaigns of political parties. I believe that \$150,000 would provide for meaningful expression at the national level and that the \$3,000 limit would allow third parties to participate at the riding level. I believe that this approach would restore the level playing field.

There is an anti-collusion clause to prevent a group from subdividing itself into several groups in order to circumvent the law.

The Supreme Court recently struck down the 75-hour blackout at end of the campaign period for election polls. It is important to note that the court supported the objective of giving voters the opportunity to assess the polls before election day. However, the Supreme Court suggested that a blackout alone without information on the methodology of a poll could not achieve that objective.

The government believes that misleading and inaccurate polls at the end of an election campaign can have an effect on elections. I believe that there is a longstanding tradition in Canada of agreement with that view. However, we must respect the Supreme Court ruling in designing any blackout that we propose. Therefore, Bill C-2 would introduce a blackout only on election day. I initially wanted a 48-hour blackout. However, after meeting with several people in the media, including the Canadian Newspaper Association, I backed down on that and decided to have the limit for election day only. In other words, a public opinion poll could not be released after midnight the night before an election. Similarly, there would be no advertising on election day, only until the evening before. I think that is reasonable. The last word is left to the voter.

There is another effect of the polls on election day that I should like to bring to your attention. I believe that all legislators supported the decision made several years ago that the results of an election should be made public to the voters only after the polls have closed. That affects Western Canadians, due to geography. That is good and legitimate. However, with the exit poll phenomenon of the last four or five years, it is possible to publish, at 4:00 p.m. Vancouver time, the exit polls of Central Canada half an hour before the polls closed, which has the exact effect we were trying to prevent in the other situation. In other words, whether you actually count the votes or do a scientific poll as people leave the polling stations, the results would be very similar. The people of one part of the country would know how the majority of the country voted before they themselves vote, unless we have a ban on public opinion polls, particularly exit polls, the day of the election.

I should raise the issue of the penalties.

[*Translation*]

The Commissioner of Canada Elections will be authorized to conclude public transactions -- agreements, if you will -- with persons and request injunctions to ensure the election process is fair. Previously, as I just said, irremediable prejudice had to be proved. But in an election, irremediable prejudice is almost never proved until the day after the election, when it no longer makes any difference. Criteria to ensure fairness and public interest would have to be included so that the Commissioner of Elections can be asked to intervene.

By the way, you know, of course, that the Commissioner of Canada Elections and the Chief Electoral Officer are not the same person. The Commissioner of Canada Elections has a quasi-judicial role to intervene during an election campaign. This is Mr. Landry and not Mr. Kingsley. I do not want any confusion on this point.

Finally, given the fact that the Chief Electoral Officer, Mr. Kingsley, will need time to prepare the application of new provisions, Bill C-2 will come into force six months after the day of Royal Assent, or a little earlier if the Chief Electoral Officer is ready. Of course, with amendments like these, the apparatus must be prepared to implement them for future elections, by making the necessary preparations, by training people in the regions, etc. It needs a transitional period.

These are important amendments. I think that they will provide a modern electoral system that will be even more efficient. In my mind, the changes I am suggesting are reasonable, just and founded in our democratic tradition and on the work of experts in electoral matters, of academics and of course, of many parliamentarians.

I believe that Bill C-2 will ensure that our electoral system remains as a model, as it already is for other democracies, for years to come. I will be pleased to answer your questions, and I am sorry to have taken so long to explain these things to you.

Senator Beaudoin: We are glad to have you with us, Mr. Minister, this morning. I totally agree that Canada is, without a doubt, a great democracy. There is no doubt about this.

I want to come back to the issue of opinion polls. In the past, polls were forbidden during the last days of a campaign.

Mr. Boudria: In France, it is still being done.

Senator Beaudoin: Yes, and it is done in many other countries. I read the Supreme Court decision in the Thomson case and I found it interesting. The decision was not unanimous but it was nonetheless very strong. I wonder why an exception is made for polling day. Is this based on Section 1 of the Charter, whereby this would be a reasonable restriction in a democratic country like ours? Is there a reason for this? Canada has many time zones. I have always wanted to know why polling stations closed at different times in different places.

I always thought that it was easy to know how people are voting in a province; you can simply find this out by telephone or by other means. We can know the trends before the polling stations close.

You are following the Supreme Court decision, and that is very good, but on polling day, you say that there is a total interdiction. Why is it total, do you find that this kind of restriction is normal in a free and democratic country? Would you say that this is so for polling day? With the three preceding days, there are more problems with the court decision.

Mr. Boudria: Actually, there are two parts to the answer. First, with modern means of communication, we can find out the results elsewhere in the country before even being able to vote ourselves if the opening or closing hours of polling stations are the same, given the different time zones. In the light of modern communication, we also had to change the system a few years ago, because the approach of banning the publication of results on television had become seriously flawed.

The modern equivalent consists in changing voting hours so that polling stations all close at about the same time. There are very few countries, perhaps with the exception of the United States, where we obtain the results of an election before polling is finished. In some American states, such as New Hampshire, if everyone has already voted in a polling station, even if it is only 10:30 in the morning and other people in the same riding have not yet voted, we can count the votes. I find that appalling and we could imagine that this could also happen in Canada because we have almost as many time zones.

Secondly, there is the more recent phenomenon of exit poll. The first time I found out about this was

during the last American presidential elections. We get the results by interviewing people as they enter or leave polling stations. Then, the results are published. This method of reckoning, which science recognizes as being fairly accurate, is a way of getting around existing rules. Once again, this brings the rules back to what they used to be.

Finally, opinion polls could be published that some may find false or publicity could be broadcast on polling day and the opposing party could not contest it because of lack of time. We could not convene a public meeting on the same evening to decry these results, once the damage is done.

For all these reasons, the need to determine what is reasonable has been met regarding this very weak interdiction. Just think of the interdictions we had a few years ago. During the first days of a campaign as well as during the last 72 hours, publicity was forbidden. All these restraints on publicity were removed and the restraints on polls were once again shortened from 72 hours to midnight on the eve of polling day. This simply prevents information from appearing in the media on polling day. This is not unreasonable.

Senator Beaudoin: I am inclined to believe that it is reasonable.

[English]

Senator Andreychuk: I want to ask you about your government's perspective on suspending registered parties and setting the limits at 50 candidates. There is some debate in the developing and reforming countries as to how to achieve inclusiveness in a pluralistic society. I wondered whether you had given any consideration to that thought, and to the difficulty of setting these limits.

Mr. Boudria: You must excuse me for being rather careful with the answer I am about to give; the issue is before the courts as we speak.

We filed an appeal in the Madam Justice Molloy decision in the case of Figueroa v. Canada (Attorney General), because in the decision Madam Justice Molloy stated that 50 candidates was not the appropriate number, that wherever the number 50 was indicated it must be replaced by the number 2. I do not know if everyone at this committee is aware of that, but that was the decision of Justice Molloy, which we appealed immediately.

We did not appeal, as I said, the provision about forfeiting an amount of money if there were not an appropriate number of votes, et cetera. In retrospect, perhaps that was excessive; however, in terms of two people constituting a political party, in my definition they are two independents, not a political party.

Is 50 the right number? I believe it is a reasonable number in the context of a country with 301 constituencies. To have recognition as a political party, and to be included on a ballot, there must be some threshold at which it is in fact a party and not a couple of individuals.

Please remember, there is no restriction whatsoever on anyone being a candidate individually. That is not the case. However, a political party means a group. Canada, which overall has 301 constituencies, is broken down into regions. Quebec, for example, is constitutionally identified as a region with 75 seats. The region of Ontario has 103 seats. The Atlantic and the West are also regions and, as such, they have an identified number of seats. I believe that the numbers are reasonable.

I cannot go further than that, as I said, because the matter is before the courts.

The Chairman: I understand that in the other place it was suggested by some of the parties that 12 might be a more appropriate number, given that that number relates to the recognition of party status within the House itself.

Mr. Boudria: The difficulty with that proposition is that, each time a political party runs 12 candidates, 100 per cent of the candidates would need to be elected. Whatever the number is, 12 must be the result, not the beginning. Obviously, it must be a number, I would suggest, much greater than 12 in order to

achieve 12.

Surely one runs as a party in order to have, as an end result, a party. Otherwise, why have one to begin with? That is why we think that running 50 candidates in the hope of electing 12, if that is the threshold, because those people have advocated that that should be somehow linked to the number in the house, is not unreasonable. Most political parties would have considered themselves fortunate to elect 12 out of 50 of their candidates every single election.

Senator Andreychuk: One subset of that is the numerical aspect, but there are also geographic considerations. As part of their electoral system, some countries already have, or are considering including, the requirement that there be some regional distribution of whatever the number is set at.

Mr. Boudria: Again, that is not, I believe, the historical reality of Canada. Canada was formed by a group of provinces that joined to form a country, with the exception of the West, where a territory divided into provinces. There is a long history of regional parties in Canada, whether we are talking about the CCF and its origin, the Social Credit Party in the West, the United Farmers of Alberta, and groups like that. I am not saying that I personally like that, but I must recognize that it is a historical reality in Canada. I know this is not what you said, but to suggest that the Bloc Québécois also run candidates in Ontario would be complicated, to say the least.

Senator Andreychuk: I was not thinking of the Bloc at all.

Mr. Boudria: It does not matter. That would be a side effect.

Senator Cools: The parties that you just named ran candidates outside of their own provinces.

Mr. Boudria: They were not provinces but regions.

Senator Cools: There is a slight difference. I did not think of it until you raised it just now. There is a difference between parties like the CCF, the Social Credit and the Progressives, et cetera, and the Bloc Québécois.

Senator Pearson: The Creditistes were only in Quebec.

Senator Cools: They were Social Credits.

Senator Beaudoin: It was very complex. It started like the Social Credit for the whole of Canada.

Mr. Boudria: I believe there are also a number of others. For instance, if memory serves me, at the period of Confederation there was a regional party with only one province in Eastern Canada. Senator Buchanan, you could probably tell us about that. There is a long history of that. There was also the Bloc Populaire.

I am not saying that I like that phenomenon personally, but I must recognize that it is a reality. To say that a political party must not only present 50 candidates but must also be in more than one province or more than one region would not be recognizing what has happened for a long time in this country. Some people would probably challenge it before the courts very quickly. It would be excessive.

Senator Andreychuk: In terms of our foreign policy, I know of cases where we have suggested to other countries -- for instance, to break up some of the balkanization in Africa, et cetera -- that they should truly try to have multi-party systems but multi-party systems that have a national base as opposed to a tribal base. I guess I was asking from a public policy perspective. If we think that we should not, for historical reasons, then perhaps we should not be passing that message on to others.

Mr. Boudria: I will pass on your message to the Minister of Foreign Affairs.

Senator Moore: Thank you, Mr. minister. You are obviously practically, totally immersed in this bill.

I want to ask you about third-party advertising. I note the spending limits and that clause 91 prohibits making false statements. Clause 486(3) makes it an offence to contravene clause 91, and clause 500 outlines the penalty of a fine, summary conviction or indictable offence. I am thinking of the situation in the last federal general election in 1997 when the Canadian Chiefs of Police placed billboards in targeted ridings around the country. They were vicious ads. They were misleading and unfair. The candidates had to go to court to have them removed, and that process takes time. If someone contravenes clause 91, to have the situation righted one must initiate legal proceedings. However, it might be too late because the damage may be done by then, the message is out there. I was disappointed when I saw those billboard ads. One was in Nova Scotia. I do not know how else to say it: It was an Americanization or a negative thrust to a campaign, a tactic that I had never seen before. In order to fight the targeted message, which unfairly characterized the candidate, the candidate had to shift the focus from the campaign.

Is Bill C-2 sufficient enough to cover this type of situation? They are unfair, and I do not think they serve the voting public. They certainly are distracting and expensive for candidates, and they are very un-Canadian.

Mr. Boudria: You are absolutely right, senator, in describing that particular round of ads. They were not the only ones. There were a few other groups who did things equally bad, or worse.

Senator Moore: That is the worst I saw in Nova Scotia.

Mr. Boudria: I remember one case of a candidate, an MP at the time, who successfully challenged a negative ad campaign and had the material removed.

Clause 91 of the bill describes some measures -- and I can cite them for benefit of senators:

No person shall, with the intention of affecting the results of an election, make or publish any false statement of fact in relation to the personal character or conduct of a candidate or prospective candidate.

Clause 92 applies if someone falsely alleges that someone has resigned and is no longer a candidate.

The injunction measures that I described a while ago have also been changed. Clause 516 reads:

If the Commissioner --

We are referring here to the Commissioner of Elections, who has the quasi-judicial role I described.

-- has reasonable grounds to believe that a person has committed, is about to commit or is likely to commit an act or an omission that is contrary to this Act, the Commissioner may, during an election period, after taking into account the nature and seriousness of the act or omission, the need to ensure fairness of the electoral process and the public interest, apply to a competent court \$ for an injunction described in subsection (2).

As I said, the injunction now has not only the criteria of irreparable harm but also it is considerably easier to obtain. It could not be any harder to obtain, because I know of no one who has ever been able to receive relief of that kind for virtually anything, neither federally nor provincially. This one will make it more practical to apply.

Is it enough? I suppose time will tell. It is a middle ground. Those of you who are the legal minds around the table will recognize that in these types of matters it is also important to be very conscious of the right of free speech. You cannot go too far. If you say that anything you believe to be somewhat inaccurate cannot be published, then you are almost preventing debate at some point. Occasionally, even on the floor of the House of Commons, we disagree with one another as to facts.

The Chairman: You are saying that the ability of the commissioner to apply for an injunction makes this an immediate remedy for the problem.

Mr. Boudria: Yes. It is easier than what used to exist.

The Chairman: This bill creates an offence, and then clause 500 sets out the relevant penalty.

Mr. Boudria: The penalties are there. Under clause 516, the injunction measures are easier to access than they would have been previously. Providing it can be achieved, there is a compliance agreement or provision for that in the bill as well.

Senator Fraser: Mr. Minister, I wish to ask you about opinion polls. I understand the tension at work here. I also think I understand the balance you are trying to strike and the different elements that must be accommodated. However, I wonder why we tilt so far in the direction of controlling the media.

The Supreme Court says -- and I agree; in fact, you said the same in your presentation -- that it would be wrong to have incomplete, possibly inaccurate, tendentious or misleading material published at the end of a campaign. Why, however, do you have these provisions governing publication for the whole length of the campaign? Let me illustrate a couple of problems I see here.

First, in all probability, this would diminish the use by the media of leaked polls on fundamental issues -- forget voting intentions. Leaked polls can, on occasion -- as I am sure you, as a practical politician, know -- be an interesting contribution to the public debate during an election campaign.

Second, given the number of items that must be included in publication within the first 24 hours, a large number of private radio stations would end up not reporting the polls in question.

Mr. Boudria: There is a different test for radio.

Senator Fraser: For anyone who transmits to the public?

Mr. Boudria: There is a requirement, but what is asked of the print media, for example, is different. There will be a formula for radio that makes it easier to access. Please remember that it is only in the first 24 hours of publication.

Senator Fraser: I do remember that.

Mr. Boudria: For instance, if you are referring to a poll taken two days earlier, you do not have to say, "This was a poll taken two days earlier, 19 times out of 20, having sampled so many." It would not be necessary to repeat that. It is only for publication within the first 24 hours.

On the issue of going far in controlling the media, countries such as France have a total ban on publishing public opinion polls for the last seven days of a campaign. There is no ban anywhere in this bill, with the exception of the day of the vote, and there is nothing to do with public opinion polling outside an election campaign. It is only inside the election campaign, and there is no control mechanism. It is only to say, "Tell us where you got this stuff." It has the criteria identified.

Senator Fraser: Why for the whole campaign?

Mr. Boudria: In terms of the rules for radio, you are probably familiar with the broadcasting arbitrator who will be putting together the actual form to be used for broadcasting.

Senator Fraser: Where in the bill does it differentiate within that first 24-hour period?

Mr. Boudria: I will have to ask the experts to assist me.

Mr. Pierce: In clause 326 of the bill, you will see additional requirements that apply for published polls; it is under subclause 326(2).

Senator Fraser: I know, but there is a long list with which broadcasters must also comply.

Mr. Pierce: There is a list applying to both, but there is a more detailed requirement for publishers.

Senator Fraser: It is a fairly long list to apply to broadcasters. It also means that no element of partial information, however important or valid it might be as information for the public, can be given to the public at any time during the whole election campaign. If you said, for example, that the rigorous rules must apply during the last week of a campaign, that would give ample time for something that was inaccurate to be refuted -- indeed, for fresh polls to be conducted and published to refute it, according to your criteria. We are talking about a seven-week regime for the whole campaign. We are talking about the whole campaign for this extremely rigorous limitation on the way that free press can no longer be free.

Mr. Boudria: I do not think that the test is that rigorous. Insofar as the desirability of the initiative, I refer you to the Supreme Court in Thomson, paragraph 109, which indicates that there is evidence that polls that have an important influence in terms of voter choice. It states that "for this reason, preventing the influence of inaccurate polls is a pressing and substantial objective sufficient to justify the limitation on expression."

The court also concluded that a publication ban, which we are not doing except for the day of the vote, in conjunction with a mandatory requirement to publish methodological information would be the most effective way to achieve this objective. That is found at paragraph 119 of the decision. That is why we have a polling-date-only ban and a requirement elsewhere to publish the source of the information only. If someone conducted a poll by contacting those who went to McDonald's this morning, then that is the source. If it is a scientific poll, we should know and people can then make their judgment.

We had a curious case during the last election campaign where one of these polls appeared on the front page of a newspaper not very far from here. A couple days later, other papers made fun of the newspaper that ran the poll on its front page, saying, "This is ridiculous. This was not scientific poll." That is fine if there is a competing interest that will hold others to account. However, toward the tail end of a campaign, when there is little opportunity for anyone else to refute what has been printed, the opportunity is gone all together.

Senator Fraser: That is my point precisely -- namely, the situation at the end of a campaign. I see the validity of that. However, I do not see the validity for the preceding period. I am well familiar with the current structure in the media in this country, minister.

Mr. Boudria: I know you are, senator.

The Chairman: Am I not understanding clause 326(1) when it states, in part, that "any person who transmits them to the public within 24 hours after they are first transmitted"? That is to say, they can be transmitted for the rest of the election campaign; is that correct?

Senator Fraser: There always must be an initial transmission. That trigger initial transmission is, by definition, within 24 hours and can occur at any time during the election period. There is no room here for the publication of information that someone would like to have suppressed because they do not want the voters to know about it.

The Chairman: It is really leaked polls about which you speak.

Senator Fraser: I am speaking partly of leaked polls. That is an important element of what should remain available.

Mr. Boudria: The debate really centres on whether the risk of saying that someone cannot cover a leaked poll is worth not having rules at all for that reason.

Senator Fraser: You overstate my case, minister.

Mr. Boudria: That is one aspect. You have raised a second one, as well, which is the following, if I may paraphrase, that any restriction has greater merit toward the end of a campaign than at the beginning of it. I believe you implied that as well, senator. Effectively, there are two points, and I think you have

raised both.

There is no doubt that toward the end of the campaign it becomes even more important, but again, referring to the Supreme Court decision, it is still a very important issue to address and is not that onerous. It only applies for the first 24 hours after the publication of a poll. Referring to it the next day does not even have that test.

I return to the example of a newspaper. If you use material two days in a row, it is only on the first day that you would have to do all this. You would not the second, third, fourth or any other time you use it, assuming that you are using it for the same purposes it was being used the first time.

Senator Cools: On a point of clarification. Senator Fraser and the minister have been having a dialogue. What is a leaked poll? What is a difference between a poll and a leaked poll?

Senator Fraser: May I, Mr. minister?

Mr. Boudria: Of course.

Senator Fraser: What I was speaking about, Senator Cools, refers to the provision to the press of partial information from a poll, usually provided by someone who has a political axe to grind. In a campaign, all sides have political axes to grind. However, frequently the material is provided because it will become, it is hoped, a portion of the public debate. Public debate is what it is all about in terms of helping electors to make up their minds.

Senator Cools: When you say public debate, where is the debate?

Senator Fraser: The voters. We can perhaps talk about that later.

The Chairman: Senator Cools, perhaps you could wait your turn.

[*Translation*]

Senator Joyal: I would simply like to follow Senator Fraser's line of questioning. This morning, newspaper articles reported judge Richard Nadeau's decision involving the National Post and the Bloc Québécois case where he refused to allow the Bloc Québécois to publish its internal polls. I have not read the decision, nor what has been alleged. I only saw the announcement of the decision. We should see to what extent the elements considered by the judge in his decision at this stage of the process may raise doubts about the points on which you want to intervene. That is the only added element that I wanted to bring.

Mr. Minister, I would like you to consider section 18.1 of the bill. Mr. Peirce and Ms. Mondou told us yesterday that this had been added by the House of Commons. This section was not in the original bill. As a minister, you are not reputed for leaving the Senate out of our parliamentary process. Let me remind you that you are certainly informed, as Government Leader in the House of Commons, that for the past six years, the Senate has been amending bills from which it had been excluded. In an extremely important provision aimed at using a new electronic polling system, as a major change in our electoral system -- it would be an entirely new way of voting -- the Senate does not have to approve such a decision. You know very well the basic reasons for which the Senate was created, you said this indirectly, just now, in your statements about how our country was founded. The Senate was created to be a voice for the regions that have less weight in the democratic balance though popular vote and to protect minority rights in these regions. As you yourself are a representative from Ontario, you know what I am referring to.

When we learned about this provision yesterday, I could not agree with excluding the Senate from a provision of such great importance. As I said, we have amended bills from which the Senate had been excluded. Had we been informed about this provision when the bill was first drafted, some of us would certainly have informed you that there is a defect that must be remedied. This was an initiative taken by the House of Commons. We were not informed of it in time to make the corrections, as had been the

case last spring with the bill to consolidate environmental laws. As the Senate has been excluded, we had to inform you that this exclusion of the Senate had to be corrected. It was corrected in due time. When the Bill was brought before the Senate, this provision was not amended, and it is now in force.

Every time a bill from the House of Commons excludes the Senate, I or someone else remove amendments. We have said this to several of your colleagues who have testified before our committee, be it the Solicitor General, the Minister of National Defence or others who have introduced bills that excluded the Senate. I fully appreciate that this is none of your doing. This provision is a private member's bill. The fact remains, however, that it excludes one of the essential chambers of the Parliament of Canada on a fundamental decision, namely, one that changes the way we vote. This may have tremendous repercussions in the rural regions or in areas of the country that are not so familiar with electronic voting. Accordingly, this pertains to the exercise of a basic democratic right. I cannot accept the exclusion of the Senate from a provision like that.

Mr. Boudria: First of all, I think that most of the people around this table know that I often defend the Senate in the House of Commons against attacks from the other side. Every year at estimate time, I have an opportunity to put my commitment into practice, not only because it is my duty to do so, but also because it is a pleasure since I am a strong believer in the bicameral system of the Canadian Parliament. I hope that you do not think that I am lacking in commitment when it comes to the institution of the Parliament of Canada, the Senate and the House of Commons.

Honourable senators, you are free to choose whether or not to accept my explanation, but this clause does not call for the implementation of an electronic voting system. It simply goes like this: the member of Parliament in question, who is far from being someone I usually defend, wanted to authorize the Chief Electoral Officer to conduct tests in this regard. Other parliamentarians said yes, but if there is a test, the committee responsible for elections at the House of Commons, the Committee on Procedure and House Affairs, the former Committee on Procedure, Privileges and Elections, wants to look at the nature of this test that is being suggested for the people. This is the same committee that reviews the estimates of the Chief Electoral Officer. This is the same committee which deals with an entire series of issues pertaining to the House of Commons' electoral system. Some members of this committee have said that certainly, he can go ahead with the tests, of course, but nothing will be cast in stone because this requires a legislative amendment. But as far as the test is concerned, the representatives of all of the elected parties would like to understand what he intends to test before going ahead with it.

In fact, double protection is provided with respect to these tests, and here I am not referring to the implementation of anything on a permanent basis since, naturally, this would require a legislative amendment subject to due process and including both chambers. This then refers only to the possibility of these tests for electronic voting.

As far as the substance of the issue is concerned, when there is, for example, statutes that call for review after five years, I, as minister responsible for reviewing all enactments before they are introduced in the House, add the word Senate if it is not there. This is not the objective, since it is merely a double precaution to preclude an official, although this is an official of high calibre, both as an individual and as the incumbent of this position, namely, the Chief Electoral Officer, to make a unilateral decision to proceed with a test without giving an elected member the opportunity to see it in advance. This all occurred the day after a controversy, a few months ago, when UNICEF and the Chief Electoral Officer of Canada had conducted election simulations in schools. This was part of the public education mandate and it had stirred up some parliamentarians who interpreted this activity as some type of extreme left-wing plan or something of that ilk. I viewed it as an educational exercise, as when a member of Parliament or a minister or a senator visits a classroom to explain how the Canadian Parliament works to young children. To some extent, it was this agitation that caused the members of the House of Commons to seek this double protection to ensure that a test like this could not be conducted without having a chance to look at it first.

Senator Joyal: And you would not be opposed to the idea of us amending this provision to include the Senate?

Mr. Boudria: Naturally, I acknowledge the constitutional right of honourable senators to amend any bill,

but if this bill is delayed and, as a result, must go back to the House for amendment purposes only -- I am not trying to tell you to find others, quite the contrary, I want to say the opposite -- that would cause delays. You know, further to events at the House of Commons since last fall and with the five parties in the House, bills are not passed quickly. And if a bill is sent back to us, we risk starting the next election campaign without the benefit of a new act and perhaps without any rules concerning third parties. I will invite you to give some thought to this. I acknowledge that you have full authority to amend a bill from the House of Commons, even if I don't always like the idea.

Senator Joyal: Very well, we have understood the message.

[English]

Senator Cools: I was reflecting on the minister's response to Senator Joyal. I was thinking that the problem might be that there are not enough parties in the Senate, based on the logic of the minister.

My question is about the application of the law on the ground, which is what the Elections Act is about. I wonder why, on the question of the tax credit, donations to a party or to the individual candidate during the election, or during the period of the writ, has been \$100 for 26 years now, since 1974. In your remarks, you said that, in fact, you are moving it to \$200. However, \$200 is really not a sufficient amount.

If we recall, the purpose for that incentive is to involve individual citizens in the business of contributing to political parties. Why is it only \$200? Why not make it higher? Why not raise it to \$300, for example? You said yourself, Mr. Boudria, that perhaps it should have been, and you cited other jurisdictions that have done just that.

During the writ period, the contribution goes to the candidate and not to the party. We all know that. You know it. You have contrived to get contributions made to you during that writ period. Why are we not increasing that amount to at least \$300?

Mr. Boudria: It is a charge on the public treasury, Madam Chair. Doubling the amount in one shot seemed to be, shall we say, a considerable amount. That was our view, and I do not think any party in the house proposed to make it larger. This is in reference to the 75 per cent tax credit.

Senator Cools: Perhaps you should explain that provision, sir.

Mr. Boudria: I will describe how the system works. At the present time, if you contribute \$100 to a political party, providing you are a taxpayer, you receive \$75 back on your tax return. It is a tax credit. Beyond that, the amount is 50 per cent for the next \$250. What this would do is make that 75 per cent feature apply to the first \$200. The objective that is sought here is to increase the number of donors at the base, to ensure that there is broader public participation. That is why in the bill, for instance, we are not increasing the threshold for those who give large donations. That did not seem to be a worthwhile objective. To increase the pool of people who want to participate in that part of the democratic process, namely, contributing to the election of candidates or political parties, seemed to be a far more worthwhile objective, and that is why we have only increased it to that level. It is our hope that that will increase the number of small donors as opposed to the large ones, and we feel that \$200 will achieve that end.

Senator Cools: Anyone who works politically in support of a party has known for years that that sum is too small.

When I heard that the new act would raise the amount, I welcomed it with tremendous enthusiasm. The initiative is good; make no mistake about that. However, you yourself said that the \$100 spent in 1974 would be far more in today's economy.

Mr. Boudria: It works out to about \$280.

Senator Cools: Really, then, the sum of \$200 represents no increase at all. I had been hoping that that

number would be a minimum of \$300. Candidates and those who work for candidates know that people give when they realize that there is a public policy interest in giving, namely that tax credit. Much thought went into creating that tax credit regime. The people who devised that scheme were careful not to conflict with the interests of charities. That is why they went the tax credit route.

Mr. Boudria: Only one province, Ontario, has a \$300 threshold. Alberta's limit is the most generous at \$375. We mirror image several provinces. Sorry. I am referring now to the disclosure provision, which is a different item all together. Ontario is what you just said, Madam Chair.

The Chairman: I am curious, Mr. Boudria. How much does the \$75 rebate on the first \$100 cost the treasury right now? Do you have any sort of ballpark figure?

Mr. Boudria: I have a few pieces of information here that I can share with you, Madam Chair. The current cost of the \$100 threshold is approximately \$10 million a year. The cost of increasing that threshold to \$200 we assume will be an extra \$4 million. That is an estimate because the change does not mean that anyone giving \$100 will automatically give \$200.

Senator Cools: That is not a significant draw.

Mr. Boudria: There could be offset decreases. There could be people who gave a larger amount who will give less because there is a more generous limit and they will stop at that level. Who knows? It is difficult to predict.

Senator Cools: We pay a lot of attention to multi-billion-dollar interests like the media and we pay an insignificant amount of attention to Tom, Dick and Harry, the ordinary donors in a riding. Many of us remember the thrust of fixing that regime in 1974. I am not proposing an amendment but I wish that you had made the threshold just a bit higher.

Mr. Boudria: While some criticize me for having it too high, senators, I can indicate that there were at least others who thought that it should be higher.

The Chairman: There was at least one senator who thought that.

Mr. Boudria: I would raise one final item, honourable senators. I arrived at your meeting later than scheduled because of a vote in the House of Commons. I apologize for that delay.

The Chairman: We did not waste any time. Thank you for coming today, Mr. Boudria.

Senators are asked to note that we will meet next Wednesday after the Senate rises or at 3:30. Come prepared to stay for a long meeting.

The committee adjourned.



Second Session
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

Deuxième session de la
trente-sixième législature, 1999-2000

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, April 5, 2000
Thursday, April 6, 2000

Le mercredi 5 avril 2000
Le jeudi 6 avril 2000

Issue No. 13

Fascicule n° 13

Third and fourth meetings on:
Bill C-2, An Act respecting the election
of members to the House of Commons,
repealing other Acts relating to elections and
making consequential amendments to other Acts

Troisième et quatrième réunions concernant:
Le projet de loi C-2, Loi concernant
l'élection des députés à la Chambre des communes,
modifiant certaines lois et
abrogeant certaines autres lois

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	* Lynch-Staunton
* Boudreau, P.C.	(or Kinsella)
(or Hays)	Moore
Buchanan, P.C.	Murray, P.C.
Cools	Nolin
Fraser	Pearson
Joyal, P.C.	Poy

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Murray substituted for that of the Honourable Senator Ghitter (*April 4, 2000*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	* Lynch-Staunton
* Boudreau, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Hays)	Moore
Buchanan, c.p.	Murray, c.p.
Cools	Nolin
Fraser	Pearson
Joyal, c.p.	Poy

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Murray est substitué à celui de l'honorable sénateur Ghitter (*le 4 avril 2000*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, April 5, 2000

(17)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3:48 p.m. in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, P.C., Cools, Fraser, Hays, Joyal, P.C., Milne, Moore, Murray, P.C., Pearson and Poy (12).

Other senators present: The Honourable Senators Di Nino and Oliver (2).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Nancy Holmes and Jay Sinha, Research Officers.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Privy Council Office:

Michael Peirce, Director, Legal Operations, Legislation and House Planning/Counsel;

Isabelle Mondou, Counsel, Legislation and House Planning/Counsel.

From the Liberal Party of Canada:

Terrence M. Mercer, National Director.

From the Progressive Conservative Party of Canada:

Paul Lepsoe, Legal Counsel.

From the Canadian Reform Conservative Alliance:

Ted White, M.P.

From the Bloc Québécois:

Louis-Philippe Bourgeois, Deputy Director General.

From the Christian Heritage Party of Canada:

Ron Gray, National Leader.

From the Communist Party of Canada:

Miguel Figueroa, Party Leader.

From the Green Party of Canada:

Joan Russow, Federal Leader.

From the Marxist-Leninist Party of Canada:

Anna Di Carlo, Secretary.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, March 28, 2000, the committee continued its examination of Bill C-2, An Act respecting the election of members to the House of Commons, repealing other Acts relating to elections and making consequential amendments to other Acts. (See proceedings of the committee, Issue No. 12, dated March 29, 2000, for full text of Order of Reference.)

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 5 avril 2000

(17)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 48, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, c.p., Cools, Fraser, Hays, Joyal, c.p., Milne, Moore, Murray, c.p., Pearson et Poy (12).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Di Nino et Oliver (2).

Également présents: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Jay Sinha, attachés de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du Bureau du Conseil privé:

Michael Peirce, directeur, Opérations juridiques, Législation et planification parlementaire/conseiller juridique;

Isabelle Mondou, avocate, Législation et planification parlementaire/conseillère juridique.

Du Parti libéral du Canada:

Terrence M. Mercer, directeur national.

Du Parti progressiste-conservateur du Canada:

Paul Lepsoe, conseiller juridique.

De l'Alliance réformiste conservatrice canadienne:

Ted White, député.

Du Bloc québécois:

Louis-Philippe Bourgeois, sous-directeur général.

Du Parti de l'Héritage chrétien du Canada:

Ron Gray, chef national.

Du Parti communiste du Canada:

Miguel Figueroa, chef du parti.

Du Parti vert du Canada:

Joan Russow, chef fédéral.

Du Parti marxiste-léniniste du Canada:

Anna Di Carlo, secrétaire.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 28 mars 2000, le comité poursuit l'étude du projet de loi C-2, Loi concernant l'élection des députés à la Chambre des communes, modifiant certaines lois et abrogeant certaines autres lois. (Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 12 des délibérations du comité, daté du 29 mars 2000.)

The Honourable Senator Fraser made a statement.

Mr. Peirce and Ms Mondou made a presentation and answered questions.

Messrs Bourgeois, Mercer, White, and Lepsoe made presentations *seriatim* and together answered questions.

At 5:56 p.m., the committee suspended.

At 6:38 p.m., the committee resumed.

Ms Di Carlo, Messrs Figueroa and Gray, and Ms Russow made presentations *seriatim* and together answered questions.

At 8:44 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, April 6, 2000

(18)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:53 a.m. in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, P.C., Cools, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Moore, Murray, P.C., Pearson and Poy (11).

Other senator present: The Honourable Senator Di Nino (1).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Nancy Holmes and Jay Sinha, Research Officers.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From Environment Voters:

Stephen Best, Director;

Liz White, Director;

George Dupras.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, March 28, 2000, the committee continued its examination of Bill C-2, An Act respecting the election of members to the House of Commons, repealing other Acts relating to elections and making consequential amendments to other Acts. (See *proceedings of the committee, Issue No. 12 dated March 29, 2000, for full text of Order of Reference.*)

Mr. Best made a presentation and, together with Ms White, answered questions.

L'honorable sénateur Fraser fait une déclaration.

M. Peirce et Mme Mondou font une déclaration et répondent aux questions.

MM. Bourgeois, Mercer, White et Lepsoe font tour à tour une déclaration et répondent ensemble aux questions.

À 17 h 56, le comité suspend ses travaux.

À 18 h 38, le comité reprend ses travaux.

Mme Di Carlo, M. Figueroa, M. Gray et Mme Russow font tour à tour une déclaration et répondent ensemble aux questions.

À 20 h 44, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 6 avril 2000

(18)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 53, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateur Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, c.p., Cools, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Moore, Murray, c.p., Pearson et Poy (11).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Di Nino (1).

Également présents: De la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Jay Sinha, attachés de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De Environment Voters:

Stephen Best, directeur;

Liz White, directrice;

George Dupras.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 28 mars 2000, le comité poursuit l'étude du projet de loi C-2, Loi concernant l'élection des députés à la Chambre des communes modifiant certaines lois et abrogeant certaines autres lois. (Voir le *texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 12 des délibérations du comité, daté du 29 mars 2000.*)

M. Best fait une déclaration et, de concert avec Mme White, répond aux questions.

At 12:22 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 12 h 22, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Till Heyde

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, April 5, 2000

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, respecting the election of members to the House of Commons, repealing other acts relating to elections and making consequential amendments to other acts, met this day at 3:48 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: We will now hear further presentations on Bill C-2. To begin with, we have the lawyers from the Privy Council Office.

Senator Fraser: Before the proceedings being, may I raise a very brief point of privilege?

The Chairman: Please do.

Senator Fraser: The senators who were here last time will remember that I had some concern about the bill's reference to the publication of opinion polls. There was a story in *The Hill Times* this week about my position and the paper did not have the space to give it completely. I should like to reiterate that my position is as I expressed it. I am not concerned about the existence of controls on the way opinion polls might be published but only about the term of time during which those controls would be exercised.

Senator Oliver: A term of time?

Senator Fraser: Yes. I think it is appropriate at the end of the campaign.

Senator Oliver: I understand.

The Chairman: What clause are we on now?

Mr. Michael Peirce, Counsel, Director, Legal Operations, Legislation and House Planning, Privy Council Office: Perhaps we can introduce the materials that we provided.

The Chairman: Please do. This is in response to our questions last time. We have several sets of material here, and I thank you for bringing this to us promptly. It would not have done any good if it had not been prompt.

Mr. Peirce: We start with a provincial comparison of the restrictions on posting election signs. Clause 322 of Bill C-2 authorizes tenants and condominium owners to display election signs on their premises, although landlords may impose reasonable restrictions on conditions of display. In some instances, there are leases that restrict the posting of signs. Clause 322 is to override those leases.

A question came up about a comparison with the Quebec Referendum Act. We looked at all of the electoral legislation and referendum legislation across Canada and we found that there was no equivalent provision in any provincial electoral or referendum legislation. There is no override in the provincial legislation with regard to restrictions on posting signs. Regarding the Quebec

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 5 avril 2000

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, saisi du projet de loi C-2, Loi concernant l'élection des députés à la Chambre des communes, modifiant certaines lois et abrogeant certaines autres lois, se réunit ce jour, à 15 h 48, pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Nous allons maintenant entendre d'autres témoignages concernant le projet de loi C-2. Nous allons commencer par les juristes du Bureau du Conseil privé.

Le sénateur Fraser: Avant de commencer, pourrais-je soulever très brièvement une question de privilège?

La présidente: Je vous en prie.

Le sénateur Fraser: Les sénateurs qui étaient ici la dernière fois se souviendront que j'ai exprimé certaines réserves concernant la disposition du projet de loi relative à la publication des sondages d'opinion. Il y avait un article dans le *Hill Times* cette semaine faisant état de ma position et le journal n'avait pas assez de place pour la reproduire intégralement. Je tiens donc à réitérer que ma position est celle que j'avais exprimée. Je n'objecte pas au contrôle des modalités de publication des sondages, mais uniquement à la durée pendant laquelle ce contrôle serait exercé.

Le sénateur Oliver: La durée?

Le sénateur Fraser: Oui. Je pense que c'est approprié à la fin de la campagne.

Le sénateur Oliver: Je comprends.

La présidente: À quel article en sommes-nous?

M. Michael Peirce, conseiller juridique, directeur, Opérations juridiques, Législation et planification parlementaire, Bureau du Conseil privé: Nous pourrions peut-être vous présenter les documents que nous avons apportés.

La présidente: Je vous en prie. Ceci est en réponse à nos questions de la dernière séance. Nous avons ici plusieurs jeux de documents, et je vous remercie de nous les fournir aussi promptement. Ils n'auraient pas servi à grand-chose autrement.

M. Peirce: Nous allons commencer avec une comparaison des dispositions provinciales relatives à l'affichage électoral. L'article 322 du projet de loi C-2 autorise les locataires et les copropriétaires à placer des affiches électorales dans leurs locaux sous réserve du droit des propriétaires de fixer des conditions d'affichage raisonnables. En effet, dans certains cas, les baux interdisent de placer des affiches. L'article 322 rend non avenues ces restrictions des baux.

Quelqu'un a évoqué à ce sujet la Loi sur la consultation populaire du Québec. Nous avons examiné toutes les lois électorales et référendaires de toutes les juridictions canadiennes et n'avons trouvé aucune disposition équivalente. Aucune loi provinciale ne contient de disposition d'exemption concernant les affiches électorales. Dans le cas du Québec, je signale que la

situation, I wish to point out that the Quebec Charter of Human Rights and Freedoms has specific provisions on freedom of expression and related provisions that would likely override any restrictions in leases. That act applies to private individuals, unlike the Canadian Charter of Rights and Freedoms. The Quebec act would apply to the private conditions in leases to override them in a Quebec referendum or election.

Next are the provisions of the Canada Elections Act challenged under the Canadian Charter of Rights and Freedoms. I wish to explain briefly the heritage of this chart. I reviewed 476 cases concerning the Canada Elections Act — that is, challenges to the act or challenges to actions taken under the act. Rather than provide a list of all 476 cases, many of which are redundant because they are on the same issue, we have brought together the key cases and the cases that we are taking into consideration in preparing Bill C-2.

The first four rows on the chart all involve the *Figueroa* case, which is currently under appeal before the Ontario Court of Appeal. It deals with four separate issues, two of which are specifically dealt with in the new bill and two of which are under appeal. The first one under appeal is the requirement to nominate 50 candidates in order to be recognized as a registered party. As Minister Boudria told you the other day, the court read that down to “two candidates make up a registered party.” The second one is party affiliation on the ballot for candidates from a registered party. The court found difficulty with that provision but, because it read down what constitutes a registered party to just two candidates, it did not have to change the actual restriction on party affiliation on the ballot because now two candidates make a party. There was not a problem with party affiliation, then.

Next is liquidation of party assets upon deletion from the registry. When a party did not nominate 50 candidates, they were deregistered and liquidated. We have now changed that provision so that we suspend the party and report on their finances rather than liquidate their finances.

The final one was the reimbursement of a \$1,000 nomination deposit. Previously, it was reimbursed under two conditions: \$500 if you got 15 per cent of the vote and \$500 if you filed the required reports. The court found that requiring 15 per cent of the vote was unconstitutional. That was not appealed, and Bill C-2 now removes that provision and returns the \$1,000 deposit simply upon filing of the required reports.

That is the *Figueroa* case. The other ones will be a little quicker.

Next is inmate voting. An inmate serving a sentence of two or more years is not entitled to vote. That is the *Sauvé* case. The Federal Court of Appeal upheld the provisions in the act limiting inmate voting. The plaintiffs in the case had sought leave to appeal to the Supreme Court of Canada. We do not have a decision yet on whether or not the Supreme Court will hear the case.

Charte des droits et libertés de la personne du Québec contient des dispositions expresses intéressant la liberté d'expression, ainsi que des dispositions apparentées, qui ont probablement préséance sur toute restriction d'un bail. Cette loi s'applique aux particuliers, contrairement à la Charte canadienne des droits et libertés. La loi québécoise a préséance sur les conditions des baux privés lors d'un référendum ou d'une élection au Québec.

Ensuite viennent les dispositions de la Loi électorale du Canada contestées en vertu de la Charte canadienne des droits et libertés. Permettez-moi d'expliquer brièvement la provenance de ce tableau. J'ai examiné 476 affaires touchant la Loi électorale du Canada — autrement dit, des contestations de la loi ou de décisions prises en vertu de cette loi. Plutôt que de dresser une liste des 476 causes, dont beaucoup sont redondantes parce qu'elles portent sur le même sujet, nous avons rassemblé les causes clés et celles dont nous avons tenu compte lors de la rédaction du projet de loi C-2.

Les quatre premières rangées du tableau intéressent toute la cause *Figueroa*, qui est actuellement en appel devant la Cour d'appel de l'Ontario. Elle porte sur quatre questions distinctes, dont deux sont spécifiquement prises en compte dans le projet de loi et donc deux font l'objet d'un appel. La première en instance d'appel est l'obligation de présenter 50 candidats pour être reconnu comme parti enregistré. Comme le ministre Boudria l'a indiqué l'autre jour, la cour a ramené ce chiffre à deux candidats. La deuxième question est celle de la mention sur les bulletins de vote de l'appartenance politique des candidats d'un parti enregistré. La cour a formulé des réserves sur cette disposition mais, ayant ramené à deux le nombre des candidats requis pour être un parti enregistré, elle n'a pas modifié la restriction actuelle concernant l'affiliation partisane puisque cela ne posait plus de problème.

Ensuite vient la liquidation de l'actif d'un parti après sa radiation du registre. Lorsqu'un parti ne présentait pas 50 candidats, il était désenregistré et liquidé. Nous avons maintenant modifié cette disposition, de telle façon que le parti est suspendu et présente un rapport financier, au lieu d'être obligé de liquider ses avoirs.

La dernière question était celle du remboursement du cautionnement de 1 000 \$. Auparavant, il était remboursé dans deux conditions: 500 \$ si le candidat recueillait 15 p. 100 des voix et 500 \$ lorsqu'il déposait les rapports requis. La cour a estimé qu'exiger 15 p. 100 des voix était anticonstitutionnel. Ce jugement n'a pas fait l'objet d'un appel et le projet de loi C-2 supprime maintenant cette disposition, de façon à ce que le dépôt de 1 000 \$ soit remboursé sur dépôt des rapports requis.

Voilà pour la cause *Figueroa*. Les autres sont un peu plus simples.

Vient ensuite le droit de vote des détenus. Un détenu purgeant une peine de deux ans ou plus n'a pas le droit de vote. Il s'agit là de la cause *Sauvé*. La Cour d'appel fédérale a confirmé les dispositions de la loi limitant le vote des détenus. Les plaignants ont demandé l'autorisation d'interjeter appel auprès de la Cour suprême du Canada. La décision à ce sujet n'a pas encore été rendue.

Concerning third party spending limits, there are two cases that have been much discussed already: the *Somerville* case and the *Libman* case. We have created a new third-party regime with new spending limits and reporting requirements.

The 72-hour blackout on election polls is next. The old act was struck down by the court in the *Thomson Newspapers* case. Again, there has been much discussion already of the fact that a new blackout is imposed, but only on polling day, and also a requirement to publish the methodology of the poll.

Next is the blackout on political ads. That was struck down in the *Somerville* case before the Alberta Court of Appeal, in 1996. The blackout that was struck down was one on candidates and third parties, and that was at the beginning of the campaign and then also in the final 48 hours of the campaign. The ban on political ads at the beginning of the campaign has been removed entirely. A ban is in place only on polling day now, on political ads at the end of the campaign, and it applies to candidates, third parties and registered parties.

The *Reform Party* case, which has not been discussed here, concerns broadcasting time. In that case, two provisions were found to be unconstitutional: paragraph 319(c) of the old act, which had the effect of prohibiting broadcasters from providing extra time for broadcasts; and section 320, which prohibited broadcasters from charging a fee for any extra time that was provided. Those were found to be unconstitutional. Therefore, those provisions have not been included in Bill C-2.

The final case on your list is *Barrette and Payette*. It involves a challenge for the reimbursement of 50 per cent of the candidate's election expenses if they receive 15 per cent of the vote. That was upheld by the Quebec Court of Appeal and, therefore, the provision remains in Bill C-2.

In the next chart, we have provided the principal amendments to the Canada Elections Act. At the end of the clause-by-clause book that we have provided, there is a table of concordance between the old act and the new act that indicates all of the changes. As well, for each clause, the change is explained. However, as we indicated to you at the outset of our presentation, while this whole act has been re-organized and rewritten, for substantive changes we are talking about a much smaller number. It is not all 568-odd clauses. Our presentation and Mr. Boudria's presentation touched on the substantive changes, and they are listed here. We will not go through them again, but we will certainly receive questions.

The Chairman: Before you get into the clause-by-clause study, Senator Beaudoin has a short question on this point.

Senator Beaudoin: Concerning the *Sauvé* case, with regard to the right to vote, I do not understand why we make a distinction between a person who is in jail for more than two years and a person who is in jail for less than two years. A person is sent to jail — whether for two years or under or over two years —

En ce qui concerne les limites de dépenses électorales des tiers, il y a eu deux jugements dont on a déjà parlé: la cause *Somerville* et la cause *Libman*. Nous avons créé un nouveau régime pour les tiers, avec de nouveaux plafonds de dépenses et des contraintes de déclaration.

Vient ensuite la période d'interdiction de publication de sondages électoraux de 72 heures. L'ancienne disposition a été annulée par la cour dans la cause *Thomson Newspapers*. Encore une fois, on a déjà beaucoup débattu du fait qu'une nouvelle interdiction est imposée, mais uniquement le jour du scrutin, avec aussi l'obligation de publier la méthodologie du sondage.

Ensuite vient la période d'interdiction des annonces politiques. Celle-ci a été invalidée par la Cour d'appel de l'Alberta en 1996 dans la cause *Somerville*. L'interdiction visée était celle imposée aux candidats et aux tiers et ce en début de campagne et dans les dernière 48 heures de la campagne. L'interdiction des annonces politiques en début de campagne a été entièrement supprimée. L'interdiction ne vise plus que les annonces politiques le jour du scrutin, en fin de campagne, et elle s'applique aux candidats, aux tiers et aux partis enregistrés.

La cause *Parti réformiste*, qui n'a pas été abordée ici, intéresse le temps d'antenne. Dans le jugement, deux dispositions ont été déclarées anticonstitutionnelles: l'alinéa 319c) de l'ancienne loi, qui interdisait aux radiodiffuseurs de fournir du temps d'antenne supplémentaire, et l'article 320, qui les empêchait de percevoir des droits pour tout temps supplémentaire fourni. Ces deux restrictions ont été jugées anticonstitutionnelles. De ce fait, elles sont absentes du projet de loi C-2.

La dernière cause sur votre liste est l'affaire *Barrette et Payette*. Elle contestait le remboursement de 50 p. 100 des dépenses électorales des candidats s'ils recevaient 15 p. 100 du vote. La Cour d'appel du Québec a confirmé ces dispositions et vous les retrouvez donc dans le projet de loi C-2.

Dans le tableau suivant, nous dressons la liste des principales modifications apportées à la Loi électorale du Canada. À la fin du recueil article par article que nous avons fourni, vous trouvez un tableau de concordance entre l'ancienne loi et la nouvelle loi, qui fait ressortir tous les changements. Il explique par ailleurs la nature des changements, pour chaque article. Toutefois, comme nous l'avons indiqué au début de notre présentation, bien que toute la loi ait été restructurée et réécrite, les changements de fond sont relativement peu nombreux. Ils ne visent pas tous les 568 articles. Notre exposé et celui de M. Boudria mettaient en lumière les modifications de fond, et vous en avez la liste dans ce tableau. Nous n'allons pas les passer en revue de nouveau, mais nous sommes prêts à répondre à vos questions.

La présidente: Avant de passer à l'étude article par article, le sénateur Beaudoin a droit à une petite question sur ce point.

Le sénateur Beaudoin: S'agissant de la cause *Sauvé* concernant le droit de vote, je ne comprends pas pourquoi on établit une distinction entre une personne détenue pour plus de deux ans et une détenue pour moins de deux ans. Une personne est condamnée à la prison — que ce soit pour moins de deux ans

because that person is guilty of a crime or an infraction. That has absolutely nothing to do with the right to vote.

Clause 3 states that every citizen has the right to vote. I remember the time when a person who was sent to jail lost everything. We called it “mort civile” in the Civil Code of Quebec, so we abolished it. There was a time when judges in Canada could not vote, so we changed that. We were the only country that had that. In France, the United States and Great Britain, judges were able to vote. To people who are in jail, we say, “If you are in for under two years, you may vote; but if you are in for over two years, you cannot vote.” I fail to see the logic in that. I raise that question because Bill C-2 does not change anything in that regard.

Mr. Peirce: There are a number of reasons why the line was drawn at two years. I am not sure I can capture them all here. I have indicated that the Federal Court of Appeal accepted the government’s justification for that and found the provision to be constitutional.

The two-year cut-off is the cut-off for serving time in a federal rather than a provincial institution. The two-year cut-off — and this is commensurate with the distinction between federal and provincial institutions — is also an indication of more severe crimes. Having spent time myself prosecuting crimes, we know that before you get over the two-year threshold we are talking about a much more serious crime. For instance, trafficking in illicit drugs rarely leads to a two-year sentence until a serious pattern is established. Part of the reason for the two-year cut-off has to do with the seriousness of the offence. Part of it has to do with the nature of the institutions and their management. The court recognized the administrative difficulties and the difficulties with managing those institutions. Part of it is simply a recognition that when a person commits a more serious crime, he has, in effect, taken himself out of civil society by committing such a crime; therefore, his participation in the most important aspect of civil society, voting, is withheld in those circumstances.

Senator Beaudoin: The logic is what worries me. When you commit a crime and you are found guilty, you lose your liberty. However, you do not lose your citizenship. You do not lose your house, your car, et cetera. I do not understand the logic. It is one thing to lose liberty; it is another thing to lose the right to vote.

I am optimistic. I think the Supreme Court will probably set that provision aside. I fail to see the logic in it. It has nothing to do with liberty. The right to vote is one thing. You lose your liberty because you are a criminal. I understand that and I agree with it. However, it has absolutely nothing to do with the right to vote.

The Chairman: Senator Beaudoin, that is not a new provision in this bill.

Senator Beaudoin: That is right. However, it is still there.

The Chairman: That is absolutely right.

ou pour plus — parce qu’elle s’est rendue coupable d’un crime ou d’une infraction. Cela n’a absolument rien à voir avec le droit de vote.

L’article 3 dispose que tout citoyen a le droit de vote. Je me souviens d’une époque où une personne condamnée à la prison perdait tout. Comment appelait-on cela dans le Code civil du Québec? Mort civile? Cela a été aboli. Il fut un temps où les juges canadiens ne pouvaient pas voter, et nous avons aussi modifié cela. Nous étions le seul pays à avoir cette restriction. En France, aux États-Unis et en Grande-Bretagne, les juges avaient le droit de vote. Aux gens en prison, nous disons: «Si vous êtes condamné à moins de deux ans, vous pouvez voter, mais si vous y êtes pour plus de deux ans, vous ne pouvez pas voter.» Je ne vois pas la logique. Je pose la question car le projet de loi C-2 n’apporte pas de changement à cet égard.

M. Peirce: Plusieurs raisons expliquent pourquoi on a tiré la ligne à deux années. Je ne suis pas certain de pouvoir les énoncer toutes ici. J’ai déjà dit que la Cour d’appel fédérale a accepté la justification du gouvernement pour cela et jugé cette disposition constitutionnelle.

Le seuil de deux ans détermine si l’on purge sa peine dans une prison fédérale plutôt que provinciale. Il est également indicatif de la gravité de l’infraction. Ayant moi-même été procureur pendant quelque temps, je sais que ce sont les crimes les plus graves qui sont passibles d’une peine de plus de deux ans. Par exemple, le trafic de drogue entraîne rarement une peine de deux ans, à moins que le trafic soit caractérisé. L’existence de ce seuil tient à la gravité de l’infraction commise. Et en partie aussi à la nature des établissements carcéraux et de leur gestion. La cour a reconnu les difficultés administratives que présentent ces pénitenciers. La raison tient aussi au fait que lorsqu’une personne commet un crime grave, elle s’exclut en quelque sorte de la société civile et on lui refuse donc la participation à l’aspect le plus important de cette dernière, à savoir le suffrage.

Le sénateur Beaudoin: C’est la logique qui m’inquiète. Lorsqu’on est jugé coupable d’un crime, on perd sa liberté. Toutefois, on ne perd pas sa citoyenneté. On ne perd pas sa maison, sa voiture, et cetera. Je ne comprends pas la logique. C’est une chose que de perdre la liberté, c’en est une autre que de perdre le droit de vote.

Je suis optimiste. Je pense que la Cour suprême va probablement casser cette disposition. Je n’en vois pas le bien-fondé. Cela n’a rien à voir avec la liberté. Le droit de vote est une chose. Vous pouvez perdre votre liberté parce que vous êtes un criminel, je l’admets et je suis d’accord. Toutefois, cela n’a absolument rien à voir avec le droit de vote.

La présidente: Sénateur Beaudoin, ceci n’est pas une disposition nouvelle du projet de loi.

Le sénateur Beaudoin: C’est juste. Mais elle est toujours là.

La présidente: C’est tout à fait vrai.

Mr. Peirce: Madam Chair, I wish to draw your attention to the comparative table of the third-party regime under Bill C-2 versus Quebec electoral law and the Referendum Act. This is in response to a question asked by Senator Fraser.

I wish now to turn to clause 516 of the bill. This clause deals with the injunction power. Essentially, there are three ways of dealing with illegal actions that disrupt the electoral process. The first is by prosecution. That almost certainly would take place after the electoral process. It does not usually solve the problems. In effect, it is an after-the-fact punishment.

The second way is through compliance agreements. Currently, on an informal basis, the commissioner of elections may enter into compliance agreements. To someone who is violating the act, for example, by destroying election signs, the commission of elections might say, "Let's get together and resolve this matter and agree that you will not do it any longer."

The third one is an injunction. It is possible to get an injunction technically at common law. The test that you have to satisfy to get an injunction to stop certain behaviour or to have certain required behaviour under the act is extremely high. You have to show irreparable harm. To my knowledge, it has never succeeded in an election context. Frankly, the injunction power is not tailored for an election context.

I will talk about compliance agreements and injunctions. Clause 516, which is the injunction power, has been tailored to the election context. It states, in part:

If the Commissioner has reasonable grounds to believe that a person has committed, is about to commit or is likely to commit an act or omission that is contrary to this Act, the Commissioner may...

This deals with something that you could not prosecute for in advance, but you might be able to solve the problem now with an injunction power. The commissioner may seek an injunction during the election period. The factors to be taken into consideration in that regard are the nature and seriousness of the act or omission, the need to ensure fairness of the electoral process, and the public interest. It is a weighing of those factors that will lead to a determination first by the commissioner as to whether to pursue an injunction and then by the court as to whether to issue an injunction. As I have said, an injunction could either prohibit persons from doing something or require them to do something that they are required to do under the act.

One example where we might see an injunction being sought is if a candidate or a third party were exceeding the spending limits in the act in such a serious way as to undermine the fairness of the election in a particular riding. Currently, there is nothing you could do about that. Under Bill C-2, the commissioner could seek an injunction under your application. Taking into consideration those factors, there would be a reasonable chance that an injunction would be issued.

M. Peirce: Madame la présidente, j'aimerais attirer votre attention sur le tableau comparatif concernant le régime applicable aux tiers dans le projet de loi C-2, comparé à la Loi électorale du Québec et à la Loi sur la consultation populaire. Ceci répond à une question posée par le sénateur Fraser.

J'aimerais maintenant passer à l'article 516 du projet de loi. Celui-ci prévoit un pouvoir d'injonction. En gros, il y a trois façons de réprimer des actes illégaux perturbant le processus électoral. La première est la poursuite en justice. Cette dernière intervient presque toujours après le scrutin. Habituellement, elle ne résout pas les problèmes, elle constitue une sanction après coup.

Le deuxième moyen, ce sont les transactions. À l'heure actuelle, à titre officieux, le commissaire aux élections peut conclure des transactions. À quelqu'un qui viole la loi, par exemple, en détruisant des affiches électorales, le commissaire aux élections peut dire: «Essayons de régler cette affaire et de convenir que vous ne recommencerez pas.»

La troisième façon est une injonction. Techniquement, il est possible d'obtenir une injonction en common law. Le critère à remplir pour obtenir une injonction demandant de s'abstenir de faire quelque chose ou faire une certaine chose est extrêmement rigoureux. Il faut prouver l'existence d'un dommage irréparable. À ma connaissance, cela n'a jamais été le cas dans le contexte électoral. Franchement, le pouvoir d'injonction n'est pas adapté au contexte électoral.

Je vais parler des transactions et des injonctions. L'article 516, qui prévoit le pouvoir d'injonction, a été adapté au contexte électoral. Il stipule, entre autres:

S'il a des motifs raisonnables de croire à l'existence, à l'imminence ou à la probabilité d'un fait — acte ou omission — contraire à la présente loi [...], le commissaire peut [...]

Il s'agit là d'un acte ou d'une omission ne pouvant faire l'objet de poursuites par anticipation et le problème peut dorénavant être réglé au moyen d'une injonction. Le commissaire peut demander une injonction pendant la période électorale. Les facteurs à prendre en considération à cet égard sont la nature et la gravité de l'acte ou de l'omission, la nécessité d'assurer l'intégrité du processus électoral et l'intérêt public. C'est la pondération de ces facteurs qui amènera, d'abord, le commissaire à décider de demander une injonction, puis le tribunal à l'accorder ou non. Comme je l'ai dit, une injonction peut soit interdire à une personne de faire quelque chose soit l'obliger à faire une chose exigée par la loi.

Un exemple de situation où une injonction pourrait être demandée est le cas où un candidat ou un tiers dépasserait à tel point les limites de dépenses que l'intégrité de l'élection dans une circonscription donnée ne serait plus assurée. À l'heure actuelle, rien ne permet d'empêcher cela. Or, le projet de loi C-2 donne au commissaire la faculté de demander une injonction. Dans ce genre de circonstance, il est très probable que l'injonction serait accordée.

Clauses 517 to 521 set out the provisions for compliance agreements, which are less formal than injunctions. We are formally recognizing the power of the Commissioner of Elections to enter into an agreement with an individual to stop violating the act or to do something to ensure compliance with the act. It is similar to an injunction, as I say, but less formal. The individual would be contacted by the Commissioner of Elections, and the commissioner would indicate that the individual has a right to consult legal counsel about whether or not to enter into a compliance agreement.

The effect of entering into a compliance agreement is that any prosecution that is under way will be stayed, or any prospective prosecution will be prevented from being undertaken, as long as the compliance agreement is satisfied. If the compliance agreement is violated, then, indeed, the commissioner can reinstitute the prosecution or institute a prosecution as the case may be. One other key factor here, and I think this is an important detail, is that compliance agreements will be published. They become public so that everyone knows that this person has given an undertaking that they will take whatever steps are required to not violate the act or to ensure compliance with the act.

Senator Murray: I hope I am here when the Chief Electoral Officer is present to explain these intrusive provisions. One wonders what the evils are that we are trying to correct in all this. I will not press you on the point, Mr. Peirce.

Mr. Peirce: I will move to Part 20 of the bill, clauses 522 to 532, pages 231 to 234. This part of the bill deals with contested elections. It replaces the Dominion Controverted Elections Act, which was a separate act that dealt with contested elections. A contested election is where there is a fraud or irregularity that undermines the result of the election. It is different from a recount. The Dominion Controverted Elections Act required referencing back and forth between that act and the Canada Elections Act, so we have brought it into the Canada Elections Act and made it part of the same act. We have clarified the procedures and modernized them to correspond to our modern court system.

Clause 524 at page 232 indicates who can contest an election, and it is any elector who is eligible to vote in an electoral district. It is an elector from within the district, not someone else from a neighbouring riding. Also, any candidate in an electoral district can bring an application to contest an election.

You can contest an election on the basis that the elected candidate was not eligible to be a candidate or that there were irregularities, fraud, or corrupt or illegal practices. You may remember from our earlier presentation that the term “corrupt or illegal practices” is dealt with and defined specifically within the bill. “Fraud” is a term that is defined in the Criminal Code. “Irregularities” is a term that has developed in the jurisprudence under the Dominion Controverted Elections Act, specific to the electoral situation. It may be a situation, for example, where ballot boxes were all found open and there is some question as to the legitimacy of the ballots. That is the kind of irregularity that might be contested.

Les articles 517 à 521 énoncent les modalités applicables aux transactions, qui sont moins formelles que des injonctions. Nous reconnaissons officiellement le pouvoir du commissaire aux élections de conclure un accord avec une personne pour l'amener à cesser d'enfreindre la loi ou de se conformer à elle. C'est similaire à une injonction, si vous voulez, mais la procédure est moins formelle. Le commissaire aux élections prend contact avec l'intéressé et lui fait savoir qu'il a le droit de consulter un avocat sur l'opportunité de conclure une transaction.

La conclusion d'une transaction a pour effet de suspendre toute poursuite déjà engagée ou d'interdire d'en engager une, à condition que la transaction soit exécutée. En cas d'inexécution, le commissaire peut réengager la poursuite ou en intenter une, selon le cas. Un autre facteur clé ici, et c'est un détail important, est que les transactions seront publiées. Elles sont rendues publiques afin que tout le monde sache que telle personne a pris l'engagement d'entreprendre les démarches requises pour ne pas enfreindre la loi ou l'appliquer.

Le sénateur Murray: J'espère être là lorsque le directeur général des élections nous expliquera ces dispositions envahissantes. On se demande quels maux ont cherché à prévenir avec tout cela. Je ne vous accuserai pas là-dessus, monsieur Peirce.

M. Peirce: Je vais passer à la partie 20 du projet de loi, les articles 522 à 532, aux pages 231 à 234. Cette partie traite de la contestation de l'élection. Elle remplace la Loi sur les élections fédérales contestées, qui était une loi distincte. Une élection peut être contestée dans les cas de fraude ou d'irrégularité ayant influé sur le résultat de l'élection. C'est différent d'un dépouillement judiciaire. La Loi fédérale sur les élections contestées exigeait un aller-retour entre ses dispositions et la loi électorale, c'est pourquoi nous l'avons intégrée à la Loi électorale du Canada. Nous avons clarifié et modernisé les procédures afin de les adapter à notre système judiciaire moderne.

L'article 524, page 232, indique qui peut contester une élection, à savoir tout électeur habile à voter dans une circonscription. Ce doit être un électeur de la circonscription visée, et non pas d'une circonscription voisine. Par ailleurs, tout candidat dans une circonscription électorale peut présenter une requête de contestation.

Les motifs de contestation sont l'inéligibilité du candidat élu, ou bien une irrégularité, fraude, manœuvre frauduleuse ou acte illégal ayant influé sur le résultat de l'élection. Vous vous souviendrez que les termes «manœuvre frauduleuse ou acte illégal» sont précisément définis dans le projet de loi. La notion de «fraude» est définie dans le Code criminel. «Irrégularité» est un terme qui a été progressivement défini par la jurisprudence au titre de la Loi fédérale sur les élections contestées, spécifiquement dans le contexte électoral. Il peut s'agir d'une situation, par exemple, où les urnes ont toutes été trouvées ouvertes, si bien que la légitimité des bulletins de vote devient entachée. Voilà le genre d'irrégularité pouvant motiver une contestation.

Next is the timing for contesting an election, clause 527 on page 233. You have 30 days after the day on which the result of the election to be contested is published in the *Canada Gazette* or 30 days after the day on which the applicant who wants to contest the election first knew or should have known of the irregularity, fraud or corrupt or illegal practice. It is the later of either of those.

A court finding that there has been an irregularity, corrupt or illegal practice or fraud may find the election to be a nullity and will convey that information to the Speaker. Also, of course, if no fraud or irregularity or corrupt or illegal practice has been found, that will be conveyed to the Speaker as well. In the normal process, if there is a fraud and it is a nullity, there will be a by-election — in essence, a re-election.

The Chairman: Clause 528 simply ensures that you do not get frivolous applications.

Mr. Peirce: That is correct, and also that you do not get a situation where there may be pressure on someone to withdraw their application. The court should make that determination.

Senator Andreychuk: You cannot withdraw your application before the court without leave at the court of first instance. Could you give me another example?

Mr. Peirce: A criminal accusation.

Senator Andreychuk: Other than that?

Mr. Peirce: I do not have one off the top of my head, no.

Senator Andreychuk: You are relying on the criminal law.

Mr. Peirce: We also rely on the existing practice under the Dominion Controverted Elections Act.

Isabelle Mondou, Counsel, Legislation and House Planning, Privy Council Office: A very important provision is also the coming into force provision. It is on page 252, clause 577. This provision specifies that the act will come into force six months after the day on which it is assented to unless the Chief Electoral Officer has published a notice in the *Canada Gazette*. That deadline is necessary to ensure that the Chief Electoral Officer has the time to make the necessary preparations for the bringing into operation of the act. If he is ready before six months are up, he will give notice.

Senator Cools: There is a standard clause about when a bill will come into effect, but the latter part of the witness's remarks had to do with the Chief Electoral Officer doing something. I am wondering if that part of the clause is standard.

Ms Mondou: That is the practice. In fact, clause 554 of the bill deals with amendments, for example, to punctuation, and those do not come into force immediately. There is also a deadline there to ensure that the necessary preparedness is done by the Chief Electoral Officer. That is the practice for any amendment to the Canada Elections Act.

Senator Cools: That is interesting, because I have never seen a proclamation qualified that way, or perhaps I have just not noticed it.

Vient ensuite le délai de présentation d'une contestation l'article 527, page 233. On dispose d'un délai de 30 jours après la publication dans la *Gazette du Canada* du résultat de l'élection ou après la date à laquelle le requérant a appris ou aurait dû être informé de l'irrégularité, de la fraude, de la manoeuvre frauduleuse ou de l'acte illégal. La date la plus tardive des deux s'applique.

Le tribunal, s'il juge que les motifs sont établis, peut prononcer l'annulation de l'élection et il doit en informer le Président de la Chambre des communes. Bien entendu, s'il juge que les motifs ne sont pas établis, il en informe également le président. Normalement, s'il y a eu fraude et si l'élection est annulée, une élection partielle sera déclenchée — à toutes fins pratiques, on recommence l'élection.

La présidente: L'article 528 évite tout simplement les requêtes frivoles.

M. Peirce: C'est juste, et empêche également que des pressions soient exercées sur un requérant pour qu'il retire la requête. Le tribunal doit donner l'autorisation de retrait.

Le sénateur Andreychuk: On ne peut retirer une requête au tribunal sans l'autorisation du tribunal de première instance. Pouvez-vous me donner un autre exemple où cela s'applique?

M. Peirce: Une accusation criminelle.

Le sénateur Andreychuk: À part cela?

M. Peirce: Je n'en vois pas dans l'instant.

Le sénateur Andreychuk: Vous vous inspirez du droit pénal.

M. Peirce: Également de la pratique existante sous le régime de la Loi fédérale sur les élections contestées.

Mme Isabelle Mondou, conseillère juridique, Législation et planification parlementaire, Bureau du Conseil privé: Une disposition très importante est aussi celle de l'entrée en vigueur. C'est l'article 577, page 252. Elle prévoit que la loi entrera en vigueur six mois après sa sanction à moins que le directeur général des élections n'ait publié plus tôt un avis dans la *Gazette du Canada*. Ce délai est nécessaire pour donner au directeur général des élections le temps de prendre les dispositions voulues pour la mettre en oeuvre. S'il est prêt avant l'expiration du délai de six mois, il peut donner cet avis.

Le sénateur Cools: Il y a dans toutes les lois un article standard établissant sa date d'entrée en vigueur, mais le témoin vient de dire que le directeur général des élections est censé faire quelque chose. Cette partie de l'article est-elle également standard?

Mme Mondou: C'est la pratique. D'ailleurs, l'article 554 du projet de loi traite des modifications, par exemple de ponctuation et ces modifications n'entrent pas en vigueur immédiatement. Là aussi, il y a un certain délai pour permettre au directeur général des élections de prendre les dispositions voulues. C'est la pratique s'agissant de toute modification à la Loi électorale du Canada.

Le sénateur Cools: C'est intéressant, car je n'ai jamais vu une proclamation prenant cette forme, ou bien je ne l'avais pas remarquée.

The Chairman: I think you are probably thinking that most acts come into effect when they are published in the *Canada Gazette*.

Senator Cools: There is always a clause that says, "This will come into effect six months after Royal Assent," or whatever, but I have never seen or noticed one that is qualified or gives discretion to someone else.

Ms Mondou: The discretion is limited because it cannot exceed six months. He can just do a little faster, but it cannot exceed six months.

Senator Cools: I think that is something we should consider. Perhaps we should look at some of those other clauses in other bills.

Senator Beaudoin: It is a strong discretion.

Senator Oliver: There are many forms to be printed.

Senator Cools: That gives them time to get ready.

The Chairman: Clause 577 states:

... unless, before that time, the Chief Electoral Officer has published a notice in the *Canada Gazette* that the necessary preparations for the bringing into operation of this Act have been made and that this Act may come into force accordingly.

Senator Cools: The Chief Electoral Officer must be given ample time to prepare. It is a very complex process. It is not a large point and I would not delay anything because of it, but someone should clarify it for us.

The Chairman: We will be having the Chief Electoral Officer before us and we can ask him about that in person.

Senator Beaudoin: Is he coming next week?

The Chairman: Yes; next Monday.

Senator Fraser: I am looking at the sample ballot on page 255. First, I do not understand the difference between the way John Doe is shown on the ballot and is identified as an independent and the way Anne Unetelle is shown without identification. Is that an oversight or is there provision for someone to be presented on a ballot without any identification at all as to their status?

The Chairman: There is provision for that in the bill.

Senator Fraser: What is the distinction between an independent and a person?

Ms Mondou: That is right. That is an example. If you are not from a registered party, then you cannot put your party affiliation and are you not an independent. For example, if you are from the Communist Party, you are not an independent and, because your party is not a registered party, you cannot put Communist Party. Therefore, you will have just your name listed.

La présidente: Vous pensez probablement que la plupart des lois entrent en vigueur lorsqu'elles sont publiées dans la *Gazette du Canada*.

Le sénateur Cools: Il y a toujours un article disant: «Cette loi entre en vigueur six mois après la sanction royale», ou quelque chose du genre, mais je n'ai jamais vu ou remarqué qu'une latitude soit donnée à quelqu'un d'autre.

Mme Mondou: La latitude est limitée car le délai ne peut pas dépasser six mois. Il peut simplement faire les choses un peu plus vite, mais sans dépasser six mois.

Le sénateur Cools: Nous devrions peut-être voir cela de plus près. Nous pourrions peut-être voir les articles correspondants dans quelques autres lois.

Le sénateur Beaudoin: C'est une grande latitude.

Le sénateur Oliver: Il y a beaucoup de formulaires à imprimer.

Le sénateur Cools: Cela leur donne le temps de se préparer.

La présidente: L'article 577 stipule:

[...] à moins qu'avant cette date, le directeur général des élections n'ait publié, dans la *Gazette du Canada*, un avis portant que les préparatifs nécessaires à sa mise en application ont été faits et qu'elle peut en conséquence entrer en vigueur.

Le sénateur Cools: Il faut donner suffisamment de temps au directeur général des élections pour faire les préparatifs. C'est un processus très complexe. Ce n'est pas un point très important et je ne voudrais pas retarder les choses à cause de cela, mais quelqu'un devrait nous apporter des éclaircissements.

La présidente: Le directeur général des élections comparaitra au comité et nous pourrons lui demander en personne.

Le sénateur Beaudoin: Vient-il la semaine prochaine?

La présidente: Oui, lundi prochain.

Le sénateur Fraser: Je suis en train de regarder un échantillon du bulletin de vote, page 255. Premièrement, je ne comprends pas la différence entre la façon dont John Doe est présenté sur le bulletin, qualifié d'indépendant, et celle dont Anne Unetelle est présentée, sans identification. Est-ce un oubli ou bien est-il prévu qu'un candidat figure sur le bulletin de vote sans aucune indication de son appartenance politique?

La présidente: Il y a une disposition à cet effet dans le projet de loi.

Le sénateur Fraser: Quelle est la distinction entre un indépendant et une personne?

Mme Mondou: C'est juste. C'est un exemple. Si vous n'appartenez pas à un parti enregistré, vous ne pouvez pas inscrire votre appartenance politique et vous n'êtes pas indépendant. Par exemple, si vous appartenez au Parti communiste, vous n'êtes pas indépendant mais, puisque votre parti n'est pas enregistré, vous ne pouvez pas inscrire Parti communiste. Par conséquent, seul votre nom figure.

Senator Fraser: Where do we set out what marks are admissible when you are voting — that is, an X or a tick or whatever? I come from a province where this has been an issue.

Mr. Peirce: My colleague will search for the provision. While she does, I will tell a side story to entertain you. The previous act actually referred to marking the ballot with a lead pencil. We know, in fact, that most pencils are not lead anymore. At committee stage, that provision was amended.

Senator Fraser: Clause 151 says “a cross or other mark.”

Mr. Peirce: That is on page 63.

Senator Fraser: It does not say “pencil”. Were you about to tell us about difficulties with lead pencils?

Mr. Peirce: I was, and now I cannot remember the specific location of that particular reference. We have changed it, too. I believe it says “black pencil” as opposed to “lead pencil.” I will search for that to finish the story correctly.

The Chairman: Actually, it says that “the elector shall mark the ballot with a cross or other mark in the circular space opposite the name of the candidate of his or her choice,” and so on. I do not believe that it says anywhere “in black.” It should not, because most people have blue ballpoint pens.

Mr. Peirce: It is not in relation to marking the ballot. It is a provision that requires you, somewhere in the act, to mark something in lead pencil and we changed it from “lead” to “black pencil.”

The Chairman: We are looking at the new one.

Senator Fraser: A further direction is to “mark in the circular space.” This is not a frivolous question. What happens if your mark exceeds the border of the circular space? We have had a lot of rejected ballots in Quebec in the past.

Mr. Peirce: It is the call of the election officer as to whether or not it is discernible. If you mark and you go over the edge a little bit, normally you would not have a problem with that and the election officer would accept it. However, if the mark is such that it goes up from one circle to the next circle so that it is called into question, the election officer might not allow that. It might be subject to challenge.

Senator Fraser: Just dribbling off into the margin would not normally constitute a spoiled ballot?

Mr. Peirce: No.

The Chairman: That is why the margin is black and the marking is specified to be black. Theoretically, it should not show but we all know it does.

I have just had it pointed out to me that subclause 138(1), on page 60, states “entirely in ink or entirely in black pencil.”

Mr. Peirce: I wish to thank whoever found that.

Le sénateur Fraser: Où précise-t-on de quelle façon on appose sa marque sur le bulletin de vote — une croix ou une coche ou tout ce que vous voudrez? Je viens d’une province où cela a posé problème.

M. Peirce: Ma collègue va chercher la disposition. En attendant, je vais vous raconter une anecdote qui vous amusera. La loi précédente obligeait à marquer le bulletin au moyen d’une mine à plomb. Or, nous savons que la plupart des crayons n’ont plus de mine à plomb. Cette disposition a été modifiée en comité.

Le sénateur Fraser: L’article 151 parle d’une «croix ou toute autre inscription».

M. Peirce: C’est à la page 63.

Le sénateur Fraser: Il n’est pas question de «crayon». Alliez-vous nous parler de difficultés posées par les crayons?

M. Peirce: Oui, et je ne me souviens plus exactement dans quel article cela se trouvait. Nous avons modifié également l’emplacement. Je crois que l’on précise «crayon noir» à la place de «mine à plomb». Je vais chercher pour terminer mon histoire.

La présidente: En fait, l’article dit qu’il faut «marquer son bulletin en faisant, dans le cercle prévu à cette fin, à côté du nom du candidat de son choix, une croix ou toute autre inscription», et cetera. Il n’est dit nulle part que ce doit être en noir. J’espère que ce n’est pas le cas, car la plupart de gens ont des stylos à bille bleus.

M. Peirce: Ce n’est pas en rapport avec le marquage du bulletin. Il y a une disposition quelque part dans la loi prévoyant une inscription à la mine à plomb et nous avons changé cela pour «crayon noir».

La présidente: Je parle du nouvel article.

Le sénateur Fraser: Une autre instruction consiste à «marquer le bulletin dans le cercle prévu à cette fin». Ceci n’est pas une question frivole. Que se passe-t-il si la marque déborde du cercle? Nous avons vu quantité de bulletins rejetés au Québec pour cette raison.

M. Peirce: C’est laissé à la discrétion du directeur de scrutin. Si votre marque déborde un peu, normalement ce n’est pas un problème et le directeur de scrutin l’acceptera. Toutefois, si la marque déborde au point de toucher à un autre cercle, si bien que le vote est douteux, le bulletin pourra être annulé car il pourrait y avoir contestation.

Le sénateur Fraser: Un simple dépassement sur la marge ne constitue normalement pas une annulation du bulletin?

M. Peirce: Non.

La présidente: C’est pourquoi la marge est noire et que l’inscription doit être faite en noir. Théoriquement, un débordement ne devrait pas se voir, mais nous savons tous qu’on le voit.

On vient de me signaler que le paragraphe 138(1), page 60, précise «entièrement à l’encre ou entièrement à la mine noire».

M. Peirce: Je tiens à remercier la personne qui a trouvé la référence.

The Chairman: That is for the deputy returning officer initialling the back of the form.

Mr. Peirce: That is right.

The Chairman: That is the only reference. In other words, anyone who is voting can use a blue ballpoint pen and make any kind of cross or check, or anything they like, as long as it is in the circle and the intention is clear.

Senator Joyal: Yes, but many people have unsteady hands. In marking a ballot within a circle or a space, they can easily go over the black margin because their hand is shaking. That is to say, they can place a mark across the white rectangle where the name of the candidate is printed. If there is a difficult situation where the margin between two candidates is very slim — that is, a difference of one or two votes — there is no question that in that case they will rely on the wording of the legislation and, in the present case, in the wording of that proposed section. To leave to the electoral officer of a riding the decision to pronounce on this could come to a variation of interpretation. If we want to maintain in the best condition possible the franchise of someone to vote, I am not sure that the way that this clause is spelled out totally protects the expression of the will of that voter.

Is it the intention of the Chief Electoral Officer to publish a circular that would provide some examples of where a ballot is admissible, or is it left to the 300 electoral officers in each riding to decide for themselves if such a mark is acceptable or how much of a mark on the white rectangular space is admissible?

The Chairman: At this point you may want to answer, but I would also point out to Senator Joyal that we will be hearing from the Chief Electoral Officer next week. I hope we grill him on questions like that.

Mr. Peirce: I will give two brief answers. The Chief Electoral Officer is the appropriate person otherwise.

First, you can have assistance voting. A person in that situation may well want to seek assistance. I will not belabour that because we know that in some circumstances an individual may not want to seek assistance, so that may not solve the problem.

Second, there is the possibility of a judicial assessment through a contested election. It may be first through a recount. Also, through a contested election, it could constitute an irregularity. Ultimately, it would fall to a judge to determine the matter. A more practical solution, however, is to ask the Chief Electoral Officer about the practice of Elections Canada.

Senator Oliver: There is in fact a body of common law that sets forth certain marks that are acceptable as a result of several contested elections. You can read them. There are all kinds of marks other than a clear X that have been ruled to be acceptable on many occasions.

Mr. Peirce: Exactly.

Senator Oliver: I should like to ask a question about the chart that you handed out today entitled, “Provisions of the *Canada Elections Act* Challenged Under the *Charter of Rights and*

La présidente: Cela concerne les initiales apposées par le scrutateur au dos du bulletin de vote.

M. Peirce: C’est juste.

La présidente: C’est la seule référence. Autrement dit, l’électeur peut utiliser un stylo à bille bleu et apposer toutes sortes de croix ou d’inscriptions, du moment que c’est dans le cercle et que l’intention est claire.

Le sénateur Joyal: Oui, mais beaucoup de gens n’ont pas la main sûre. En marquant un bulletin à l’intérieur d’un cercle ou d’un espace, ils peuvent facilement déborder sur la marge noire parce que leur main tremble. Autrement dit, ils peuvent déborder sur le rectangle blanc où figure le nom du candidat. S’il y a une situation difficile où l’écart entre deux candidats est très étroit — une différence de une ou deux voix — il ne fait aucun doute que l’on va appliquer strictement le libellé de la loi et, en l’occurrence, celui de cet article. Laisser au directeur du scrutin d’une circonscription la décision d’invalider ou non le vote peut entraîner des divergences d’interprétation. Si nous voulons préserver au mieux le droit de vote, je ne suis pas certain que le libellé de cette disposition protège totalement l’expression de la volonté de cet électeur.

Le directeur général des élections a-t-il l’intention d’émettre une circulaire donnant quelques exemples où le bulletin devra être jugé admissible, ou bien va-t-on s’en remettre aux 300 directeurs de scrutin dans les différentes circonscriptions pour décider si telle marque est admissible ou quel débordement sur l’espace rectangulaire blanc est admissible?

La présidente: Vous pouvez répondre si vous voulez, mais je signale au sénateur Joyal que nous recevrons le directeur général des élections la semaine prochaine. J’espère que nous le passerons au gril sur les aspects de ce genre.

M. Peirce: Je donnerai deux courtes réponses, mais le directeur général des élections est mieux placé que moi pour cela.

Premièrement, vous pouvez demander une aide pour voter. Une personne dans cette situation peut demander de l’aide. Je n’insisterai pas trop là-dessus, car nous savons que dans certaines circonstances une personne peut ne pas vouloir demander d’aide, et cela ne règle pas forcément le problème.

Deuxièmement, il y a la possibilité d’une évaluation judiciaire, par le biais d’une contestation de l’élection. Il peut tout d’abord y avoir recomptage. Ensuite, par le mécanisme de contestation de l’élection, on pourra juger s’il y a eu irrégularité. En fin de compte, ce sera au juge de trancher. Mais une solution plus pratique serait de demander au directeur général des élections quelle est la pratique suivie par Elections Canada.

Le sénateur Oliver: Il y a en fait une jurisprudence, suite à plusieurs élections contestées, qui veut que certaines marques soient acceptables. Vous pouvez lire cette jurisprudence. Toutes sortes de marques, autres qu’un X clair, ont été jugées acceptables à maintes reprises.

M. Peirce: Exactement.

Le sénateur Oliver: J’aimerais poser une question sur le tableau que vous avez distribué aujourd’hui, intitulé: «Dispositions de la Loi électorale du Canada contestées en vertu

Freedoms.” First, I am curious about why you did not refer to the *Roach* case when you referred to the *Libman* case and the *Somerville* case. Second, I am interested in the wording you used in the “status” column regarding the *Libman* and *Somerville* cases. You state:

Government did not appeal decision. Therefore, Bill C-2 would impose new third-party spending limits.

It was not the limit that was the basis of the appeal; it was whether or not it was constitutional. What does “Therefore, Bill C-2 would impose new...limits” mean?

Mr. Peirce: The \$1,000 limit was struck down. Thus, there are now new limits. The \$1,000 limit has not been continued; the issue had to be revisited. Do we leave it with no limits or do we institute a new limit other than the \$1,000 one that was struck down by the court in *Somerville*?

I am sorry, senator. I missed your first question. Was it about vouching?

Senator Oliver: I was asking about the *Roach* case. It preceded *Somerville*, which was the leading case on third parties.

Mr. Peirce: We did not list all of the cases that lead up to that. That is similar to the *Sauvé* case because, as you will know, there are a number of inmate voting cases. *Sauvé*, the one referred to here, is simply the most recent.

Senator Oliver: Did you have some constitutional research done to determine whether or not the limits set out in clauses 349 to 362 will withstand a constitutional challenge? If so, can you present that to us so that we can have the benefit of the advice you received?

Mr. Peirce: I can give you the conclusion of the advice we sought. The conclusion was that limits will withstand a Charter challenge.

Senator Oliver: What is the reasoning and what is the authority for that?

Mr. Peirce: The *Somerville* case, as you know, struck down the \$1,000 limit, finding that there was no pressing and substantial objective for third-party spending limits. The Supreme Court of Canada in the *Libman* case found that there was a pressing and substantial objective served by third-party spending limits. The court went further and made some rather strong statements, specifically stating that the *Somerville* decision was incorrect. It left open the possibility that, perhaps, even the \$1,000 limit may have been acceptable. Nevertheless, it was determined that a more generous limit would be appropriate and the \$150,000 spending limit has been provided. That essentially served as the basis for our assessment.

We looked at the issue carefully, including various studies that have been done, after which a decision was taken. It was not a decision I took. Therefore, I am not at liberty to go beyond that.

de la Charte canadienne des droits et libertés». Je serais curieux, tout d’abord, de savoir pourquoi vous n’avez pas fait mention de la cause *Roach* lorsque vous avez parlé de la cause *Libman* et de la cause *Somerville*. Deuxièmement, je suis intrigué par le texte qui figure dans la case «Résultats» pour les causes *Libman* et *Somerville*. Vous dites:

Le gouvernement n’a pas interjeté appel. Par conséquent, le projet de loi C-2 imposerait de nouveaux plafonds de dépenses aux tiers.

Ce n’est pas la limite qui faisait l’objet de la contestation, mais plutôt le fait de savoir si la restriction était constitutionnelle. Que signifie «Par conséquent, le projet de loi C-2 imposerait de nouveaux plafonds»?

M. Peirce: La limite de 1 000 \$ a été invalidée. Nous en avons donc fixé de nouvelles. Le plafond de 1 000 \$ n’a pas été maintenu, il a fallu revoir les plafonds. Fallait-il ne pas fixer de limite ou instaurer une limite autre que les 1 000 \$ invalidés par le jugement *Somerville*?

Désolé, sénateur, je n’ai pas bien saisi votre question. Porte-t-elle sur les garants?

Le sénateur Oliver: Je parlais de la cause *Roach*. Elle a précédé *Somerville*, qui était la principale cause relative aux tiers.

M. Peirce: Nous n’avons pas dressé la liste de toutes les causes antérieures. Celle-ci est similaire à la cause *Sauvé* car, comme vous le savez, il y a eu plusieurs affaires portant sur le droit de vote des détenus. La cause *Sauvé*, mentionnée ici, est simplement la plus récente.

Le sénateur Oliver: Avez-vous effectué des recherches en droit constitutionnel pour déterminer si les plafonds énoncés aux articles 349 à 362 sont à l’épreuve d’une contestation constitutionnelle? Si oui, pouvez-vous nous en faire part, afin que nous ayons le bénéfice des avis que vous avez reçus?

M. Peirce: Je peux vous donner la conclusion des avis que nous avons demandé. La conclusion est que ces limites sont à l’épreuve d’une contestation invoquant la Charte.

Le sénateur Oliver: Quel est le raisonnement et sur quoi se fonde-t-il?

M. Peirce: La cause *Somerville*, comme vous le savez, a invalidé la limite de 1 000 \$, le juge estimant qu’il n’y a pas de motifs pressants et substantiels d’imposer des limites aux dépenses des tiers. La Cour suprême du Canada, dans l’arrêt *Libman*, a jugé que ces limites répondent à un objectif pressant et substantiel. Elle est allée plus loin, allant jusqu’à affirmer que le jugement *Somerville* était fautif. Elle a laissé ouverte la possibilité que même le plafond de 1 000 \$ soit acceptable. Néanmoins, il a été décidé d’établir un plafond plus généreux, de 150 000 \$. Voilà en gros sur quoi nous avons fondé notre évaluation.

Nous avons examiné la question soigneusement, notamment diverses études, avant que la décision soit prise. Ce n’est pas moi qui l’ai prise. Je ne suis donc pas habilité à vous en dire plus.

Senator Oliver: Can you not give us any more background and judicial authority for the conclusions reached that are reflected in clauses 349 to 362 in relation to third parties?

Mr. Peirce: We had the rather strong authority of the *Libman* decision, which was not exclusive in this regard.

Senator Oliver: That is not the Supreme Court of Canada decision, is it?

Mr. Peirce: Yes, it is, where it was reviewing the Quebec Referendum Act. Specifically, it directed its comments at the Canada Elections Act in its commentary on the constitutionality of third-party spending limits.

Senator Oliver: Have you given some thought to the rights of members of Parliament to issue receipts for contributions between elections?

Ms Mondou: As you know, Bill C-2 is based largely on the recommendations of the Standing Committee on Procedure and House Affairs that reviewed the previous study of the Lortie commission, as well as two reports of the Chief Electoral Officer. In none of those documents was there a recommendation to that effect. Thus, it is not in Bill C-2.

Senator Oliver: Have you had any representations from members suggesting it would be convenient to have same?

Ms Mondou: No.

Senator Oliver: None whatsoever?

Ms Mondou: None whatsoever.

Senator Murray: Madam Chairman, first, I have two apologies to make. I was not here for previous meetings on this bill. If you find that I am thrashing over ground that has already been discussed —

The Chairman: I will stop you, Senator Murray.

Senator Murray: Please do, Madam Chairman.

My second apology has to do with the fact the standing committee of which I am chairman, the National Finance Committee, is meeting later today. Thus, I will not be able to stay with this committee until the end of its deliberations this evening. I apologize in advance for that.

There are two matters that I will simply flag and raise again when Mr. Kingsley is with us. The first has to do with clause 18.1, which states:

The Chief Electoral Officer may carry out studies on voting, including studies respecting alternative voting means, and may devise and test an electronic voting process for future use in a general election or a by-election. Such a process may not be used for an official vote without the prior approval of the committee of the House of Commons that normally considers electoral matters.

Has that been gone over yet in this committee?

The Chairman: There has been some discussion of it, but please carry on.

Le sénateur Oliver: Ne pouvez-vous pas nous donner davantage de références et de fondements juridiques pour les conclusions que reflètent les articles 349 à 362, concernant les dépenses des tiers?

M. Peirce: Nous avons la justification assez large de l'arrêt *Libman*, dont la portée n'était pas exclusive.

Le sénateur Oliver: Ce n'est pas là le jugement de la Cour suprême du Canada, n'est-ce pas?

M. Peirce: Si, à propos de la Loi sur la consultation populaire du Québec. Dans son commentaire sur la constitutionnalité des plafonds de dépenses des tiers, elle a fait mention de la Loi électorale du Canada.

Le sénateur Oliver: Avez-vous réfléchi au droit des députés d'émettre des reçus pour contributions entre les élections?

Mme Mondou: Comme vous le savez, le projet de loi C-2 est fondé principalement sur les recommandations du comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre qui s'est penché sur le rapport de la commission Lortie, ainsi que deux rapports du directeur général des élections. Dans aucun de ces documents ne figurait une recommandation à cet effet. Aussi, cela n'est pas dans le projet de loi C-2.

Le sénateur Oliver: Est-ce que des députés vous ont indiqué que cela serait utile?

Mme Mondou: Non.

Le sénateur Oliver: Aucun?

Mme Mondou: Aucun.

Le sénateur Murray: Madame la présidente, je voudrais d'abord présenter deux excuses. Je n'étais pas présent aux réunions antérieures sur ce projet de loi. Aussi, si j'aborde des aspects qui ont déjà été couverts...

La présidente: Je vous interromprai, sénateur Murray.

Le sénateur Murray: Je vous en prie, madame la présidente.

Ma deuxième excuse concerne le fait que le comité permanent que je préside, le comité des finances nationales, se réunit tout à l'heure. Je ne pourrai donc pas siéger à votre comité jusqu'à la fin de ses délibérations ce soir. Je vous prie de m'en excuser par avance.

J'aimerais signaler simplement deux aspects sur lesquels je reviendrai lorsque M. Kingsley comparaitra. Le premier intéresse l'article 18.1, qui stipule:

Le directeur général des élections peut faire des études sur la tenue d'un scrutin, notamment sur de nouvelles manières de voter, concevoir et mettre à l'essai un processus de vote électronique pour usage à une élection générale ou partielle ultérieure. Tel processus ne peut être utilisé pour un vote officiel sans l'agrément préalable du comité de la Chambre des communes qui traite habituellement des questions électorales.

Avez-vous déjà parlé de cela ici?

La présidente: Un peu, mais poursuivez.

Senator Murray: Perhaps I should just flag it and return to it when Mr. Kingsley is here.

The Chairman: I should point out that the question was asked of the minister when he was here. It was asked by Senator Joyal. It was answered, to a certain degree.

Senator Murray: Were you satisfied with the reply, senator?

Senator Joyal: I think each one of us can read the minutes and draw his or her own conclusion and act accordingly.

Senator Murray: I wonder about the safeguards that will be put in place for testing such a process in an actual election. As usual, I find it a little irritating that the prior approval that is required is that of the House of Commons. I do not subscribe to the notion that was put forward in the Senate by one of my distinguished colleagues a few years ago that if there is any matter on which the Senate should defer to the House of Commons it is matters such as election law. On the contrary, I think that we have to beware of the self-interest that is always in place among honourable members in that place, and that we should be quite alert, and even skeptical, in dealing with legislation from that place on this subject.

Let me turn now to clause 91. Again, I will discuss it with Mr. Kingsley, but perhaps Mr. Peirce can help us. It states:

No person shall, with the intention of affecting the results of an election, make or publish any false statement of fact in relation to the personal character or conduct of a candidate or prospective candidate.

Has that provision been canvassed?

Senator Moore: It was the last time we met.

Senator Murray: Can you tell me, sir, what evil this clause is designed to correct? What in our electoral experience in this country indicates that we need this provision? Do you know what the background of it is?

Mr. Peirce: This is a longstanding provision. It was section 264 in the previous act. I am not aware of a specific evil that is before us about which we are concerned — a looming threat, as it were. However, there is, I think, a good argument to be made that if somebody makes a false statement of fact about the personal character or conduct of a candidate, with the intention of affecting —

Senator Murray: Everything a candidate and his supporters say in an election campaign is intended to affect the outcome. That is what campaigns are about.

Mr. Peirce: It is not just with the intention of affecting the outcome, it is to affect the outcome by making a false statement. That is a rather high standard.

Senator Murray: Has section 264 ever been invoked?

Mr. Peirce: I cannot tell you off the top of my head; I am sorry.

Senator Moore: Madam Chair, in our last meeting I spoke about a series of billboards that had been posted in targeted ridings across the country by the Association of Chiefs of Police.

Le sénateur Murray: Je vais peut-être me contenter de signaler le sujet et y revenir lorsque M. Kingsley sera là.

La présidente: Sachez que la question a été posée au ministre lorsqu'il a comparu. Elle lui a été posée par le sénateur Joyal. Elle a reçu réponse, dans une certaine mesure.

Le sénateur Murray: Étiez-vous satisfait de la réponse, sénateur?

Le sénateur Joyal: Je pense que chacun de nous peut lire le compte rendu et tirer sa propre conclusion et agir en conséquence.

Le sénateur Murray: Je me demande quelles garanties seront mises en place si ce processus est utilisé dans une élection réelle. Comme d'habitude, je suis un peu irrité que l'agrément préalable requis soit celui de la Chambre des communes. Je ne souscris pas à la notion avancée par l'un de mes éminents collègues sénateurs il y a quelques années, voulant que si le Sénat doit s'incliner devant la Chambre des communes sur un sujet quelconque, c'est bien celui de la loi électorale. Au contraire, nous devons nous méfier du parti pris dont font preuve les honorables membres de cette assemblée et nous montrer vigilants, et même sceptiques, face à toute législation dans ce domaine qu'ils nous envoient.

Passons maintenant à l'article 91. Encore une fois, j'en traiterai avec M. Kingsley, mais M. Peirce peut peut-être nous éclairer. Je lis:

Il est interdit de faire ou de publier sciemment une fausse déclaration concernant la réputation ou la conduite personnelle d'un candidat ou d'une personne qui désire se porter candidat avec l'intention d'influencer les résultats de l'élection.

En a-t-il déjà été question?

Le sénateur Moore: Oui, à notre dernière réunion.

Le sénateur Murray: Pouvez-vous me dire, monsieur, à quel mal cette disposition est censée remédier? Qu'est-ce qui, dans notre expérience électorale, indique que cette disposition est nécessaire? En connaissez-vous la motivation?

M. Peirce: Elle existe de longue date. C'était l'article 264 dans l'ancienne loi. Je n'ai pas connaissance d'un problème particulier qui nous menacerait, si vous voulez. Toutefois, on pourrait arguer que si quelqu'un répand des mensonges sur le caractère ou la conduite d'un candidat, dans l'intention d'influencer les résultats...

Le sénateur Murray: Tout ce qu'un candidat et ses partisans disent dans une campagne électorale est destiné à influencer le résultat. C'est à cela que servent les campagnes.

M. Peirce: Ce n'est pas seulement l'intention d'influencer le résultat, mais de le faire au moyen d'une fausse déclaration. C'est une norme assez élevée.

Le sénateur Murray: L'article 264 a-t-il jamais été invoqué?

M. Peirce: Je ne sais pas, il faudrait que je vérifie, désolé.

Le sénateur Moore: Madame la présidente, lors de notre dernière réunion j'ai fait état d'une série d'affiches placardées dans des circonscriptions choisies de tout le pays par l'Association

They were vicious. They were, I would say, character assassinating. They were not true. I think that is the type of thing that this section is meant to remove. It is meant to provide an opportunity for candidates of all parties to have a sense of fairness. I do not know that I have ever seen anything as bad as that in the past, and I have been involved in a number of campaigns. I had never seen it done candidate to candidate. That was a third-party initiative. I can think of one situation in Nova Scotia where the Liberal candidate ended up hiring a lawyer, going to court, and seeking an injunction to have the billboard removed.

Senator Murray: What happened?

Senator Moore: She was successful but she had to leave her campaign and, at her expense, bring criminal action against the person or persons.

The Chairman: Perhaps we can ask the witnesses what the penalties are on this and where we find them. "No person shall" means penalties.

Mr. Peirce: There is a penalty. There are two other steps that could be taken, and Senator Moore referred to one of them. One step is an injunction. As I explained, we have tailored that injunction power to the electoral process. The other step is a compliance agreement. It would be possible to enter into a compliance agreement. You establish the grounds for prosecution. You say, "Take down the signs or else we are going to prosecute." There are steps that you could take during the electoral period. Prosecution, as you know, would ultimately take effect only after the electoral period.

Clause 486(3)(a) creates the offence, and the punishment is in clause 500(5).

Senator Murray: I wonder about that provision. I wonder whether, under that provision, people running would be seeking to invoke that clause because things had been said. On the date that the 1988 election was called, Sheila Copps went before the nation's media and said, "The Prime Minister is a crook." If someone in the ordinary course of events said that about you or about any citizen, you would have recourse under the libel and slander laws of the country.

Senator Moore: Was that in or out of the House, senator?

Senator Murray: That was outside of the House, under a media scrum of some kind. I remember it vividly. What are you going to do about it? Should we have brought a charge against Ms Copps for making a statement like that? Most of the rhetoric is reasonably civilized, but there are people accusing each other of lying.

The Chairman: Senator Murray, perhaps I could just interject at this point. Since this clause was in the previous bill, it obviously has not been terribly effective. We may well want to ask the Chief Electoral Officer when he comes before us if he intends to do something to make it more effective.

Senator Fraser: Still on this point, I assume that honest error is a defence here.

Mr. Peirce: Absolutely.

des chefs de police. Elles étaient virulentes. Je les qualifierais même de diffamatoires. Elles étaient mensongères. Je pense que c'est le genre de chose que cet article est censé prévenir. Il s'agit de donner un sentiment de justice aux candidats de tous les partis. Je ne pense pas avoir jamais vu quelque chose d'aussi odieux par le passé, et j'ai participé à pas mal de campagnes. Je n'ai jamais vu un candidat faire cela à un autre. C'était une initiative de tiers. Je sais que dans un cas, en Nouvelle-Écosse, la candidate libérale a fini par engager un avocat, saisir la justice pour demander une injonction et faire enlever le panneau.

Le sénateur Murray: Qu'est-il advenu?

Le sénateur Moore: Elle a obtenu satisfaction, mais elle a dû abandonner sa campagne et, à ses frais, intenter une poursuite pénale contre la ou les personnes.

La présidente: Nous pourrions peut-être demander au témoin quelles sont les sanctions à cet égard et où elles sont énoncées. «Il est interdit de...» suppose qu'il y ait des peines.

M. Peirce: Il y a une peine. Deux autres mesures peuvent être prises, et le sénateur Moore en a mentionné une. La première est une injonction. Comme je l'ai expliqué, nous avons adapté le pouvoir d'injonction au processus électoral. L'autre est une transaction. Il serait possible de conclure une transaction dans un tel cas. On établirait les motifs de poursuite et on dirait: «Enlevez les affiches, sinon nous allons poursuivre.» Des recours sont donc disponibles pendant la campagne. Mais les poursuites judiciaires, comme vous le savez, n'interviendraient qu'après la période électorale.

L'alinéa 486(3)a établit l'infraction et la peine correspondante est fixée au paragraphe 500(5).

Le sénateur Murray: Je m'interroge sur cette disposition. Est-ce qu'elle pourrait être invoquée par des candidats suite à certaines affirmations. Le jour du déclenchement de l'élection de 1988, Sheila Copps a déclaré devant les médias du pays: «Le premier ministre est un escroc.» Si quelqu'un, dans le cours ordinaire des choses, portait cette accusation contre vous ou n'importe quel citoyen, vous auriez un recours en diffamation.

Le sénateur Moore: A-t-elle prononcé ces mots à la Chambre ou en dehors, sénateur?

Le sénateur Murray: C'était en dehors de la Chambre, lors d'un point de presse. Je m'en souviens comme si c'était hier. Quel recours y a-t-il? Aurions-nous dû porter plainte contre Mme Copps pour une telle déclaration? La plupart des joutes verbales sont raisonnablement civilisées, mais certains accusent les autres de mentir.

La présidente: Sénateur Murray, permettez-moi d'intervenir. Puisque cet article figurait dans la loi antérieure, il n'a manifestement pas été très efficace. Nous pourrions peut-être demander au directeur général des élections, lorsqu'il comparaitra, ce qu'il a l'intention de faire pour le rendre plus efficace.

Le sénateur Fraser: Je suppose que l'erreur de bonne foi est un moyen de défense ici.

M. Peirce: Absolument.

Senator Murray: Do you think Ms Copps could invoke that?

Senator Fraser: I was thinking of the media.

Senator Murray: Of course.

The Chairman: If there are no further questions of our witnesses, I thank them very much for coming before us.

We will now hear from Mr. Terry Mercer, National Director of the Liberal Party of Canada, and Louis-Philippe Bourgeois, Deputy Director General of the Bloc Québécois. While they are taking their seats and we are getting the grand shuffle done at the end of the table, I would point out to senators that this next set of witnesses includes representatives of the registered political party organizations that currently have members sitting in the House. Before we begin, I would emphasize to senators that these witnesses are here as representatives of the party organizations that function outside the House of Commons. One of the witnesses we are expecting to appear before us is from the Canadian Reform Conservative Alliance, Mr. Ted White, who is a Member of Parliament. The people who are before us in the next panel are here to share with us the view of their party organizations on Bill C-2 and to help us understand how it will affect the registered parties, if adopted. We are not talking the political side of this; we are talking the nuts and bolts of running an election.

Gentlemen, if you have decided who will go first, please proceed.

[Translation]

Mr. Louis-Philippe Bourgeois, Deputy Director General, Bloc Québécois: I would like to begin by thanking the members of the committee for allowing the political parties to once again present their views on Bill C-2, that amends the Canada Elections Act. The Bloc Québécois and the other political parties were perfectly entitled to expect an in-depth revision of the Elections Act upon the tabling of this bill. However, instead of taking advantage of this opportunity to bring substantive changes to the Act, the Liberal government chose rather to launch a little doctoring operation: technical changes were made, the act's presentation was modified, but it nevertheless remains that we cannot talk about a real reform that would have had true meaning in this, the beginning of the new millennium.

The Bloc Québécois has of course studied the bill in its entirety, but three issues in particular drew its attention: the funding of political parties, the representation of women in the House of Commons and the appointment of electoral officers.

You are certainly aware of the fact that since its creation, the Bloc Québécois has been waging a battle about the funding of political parties. Bloc Québécois members have countless times defended and promoted the idea of democratic funding in their discussions with members of the other federal parties. This idea is continuing to make progress, but the liberal government still rejects the idea of legislative changes that would lead to the democratization of political party funding.

Le sénateur Murray: Pensez-vous que Mme Copps pourrait l'invoquer?

Le sénateur Fraser: Je songeais aux médias.

Le sénateur Murray: Bien entendu.

La présidente: S'il n'y a pas d'autres questions pour nos témoins, je les remercie infiniment de leur aide.

Nous allons maintenant entendre M. Terry Mercer, directeur national du Parti libéral du Canada, et Louis-Philippe Bourgeois, sous-directeur général du Bloc québécois. Pendant qu'ils prennent place et tout ce remue-ménage à l'autre bout de la table, je signale que la série suivante de témoins comprend des représentants des partis politiques enregistrés ayant actuellement des sièges à la Chambre. Avant de commencer, j'insiste sur le fait que ces témoins sont des représentants des organisations partisanes fonctionnant en dehors de la Chambre des communes. L'un des témoins qui va comparaître, représentant l'Alliance réformiste conservatrice canadienne, est un député, M. Ted White. Le groupe de témoins suivants nous fera part des vues de leur parti sur le projet de loi C-2 et nous aidera à comprendre ses répercussions sur les partis enregistrés, s'il est adopté. Nous ne traitons pas ici de l'aspect politique des choses, mais des mécanismes administratifs des campagnes électorales.

Messieurs, si vous avez décidé qui va commencer, vous avez la parole.

[Français]

M. Louis-Philippe Bourgeois, sous-directeur général, Bloc québécois: Je tiens d'abord à remercier les membres du comité de permettre aux partis politiques de présenter à nouveau leur point de vue sur le projet de loi C-2, qui révisé la Loi électorale du Canada. Le Bloc québécois et les autres partis politiques étaient en droit de s'attendre, lors du dépôt de ce projet de loi, à une réforme en profondeur de la loi électorale. Au lieu de profiter de cette occasion pour réformer substantiellement la loi, le gouvernement libéral a plutôt mené une opération de maquillage, bien que des modifications techniques aient été apportées, bien que la présentation de la loi ait été modifiée, il n'en demeure pas moins que nous ne pouvons pas parler d'une véritable réforme qui aurait pris tout son sens à l'aube du nouveau millénaire.

Le Bloc québécois s'est attardé, bien sûr, à l'ensemble de la loi mais trois enjeux ont retenu son attention lors de l'étude de ce projet de loi: le financement des partis politiques, la représentation des femmes à la Chambre des communes et la nomination des officiers électoraux.

Vous n'êtes pas sans savoir que le Bloc québécois, depuis sa création, mène une bataille sur le financement des partis politiques. Les députés du Bloc québécois ont, à maintes reprises, défendu et promu l'idée du financement démocratique auprès des députés des autres partis fédéraux. Cette idée continue de cheminer mais le gouvernement du Parti libéral rejette toujours l'idée de modifications législatives qui iraient dans le sens de la démocratisation du financement des partis politiques.

I would now like to give you a few examples of initiatives taken by the Bloc Québécois relating to democratic funding. On March 18, 1994, the member for Richelieu, Louis Plamondon, sponsored a motion taking up the principles of the Quebec Democratic Funding Act debated under members' affairs. During the debate on Bill C-63, the Bloc tabled amendments pertaining to the funding of political parties. These amendments were defeated. The Bloc, in the wake of the *Corbeil* case, once again tabled in the House of Commons an unequivocal position on political party financing. This motion read as follows:

That the House condemn the attitude of the government that is refusing to proceed with an in-depth review of the legislation on federal political party financing that leaves room for abuses of all kinds.

The motion was defeated by the government even though all of the other parties voted in favour of it. In the opinion of the Bloc Québécois, the democratic financing of political parties would certainly allow for greater democratization of the Canadian electoral system and the achievement of an objective espoused by both the political parties and the Chief Electoral Officer of Canada and the realization of which all voters are in our opinion entitled to expect.

The Bloc Québécois' position is clear and any reform of political party funding should encompass the principal objectives of the Quebec legislation in the area of democratic financing, namely the limitation of contributions a voter is entitled to make to a political party.

As I stated at the outset, the Bloc Québécois is also concerned by the representation of women within Canada's Parliament. In this regard, Madam Caroline St-Hilaire, the Bloc member for Longueuil, tabled Bill C-497, an act amending the Canada Elections Act, on April 22, 1999. It was in our opinion of the utmost importance to write into the Elections Act measures aimed at fostering and increasing the presence of women as candidates and as elected members of the House of Commons. Active and non-coercive measures, such as the reimbursement of a percentage of the expenditures of political parties having reached the set targets regarding the number of women elected, would in our view be a possible solution. Certain countries set ambitious targets for themselves and have reached them or are on the verge of doing so. It is essential that our electoral system be at the forefront as far as the representation of women in the political arena is concerned.

One of the main concerns of the Chief Electoral Officer is the public's "right to know". This concern is, I believe, shared by all political parties, and the Bloc Québécois sees this as critical for the proper unfolding of a campaign. The information the public needs should only be held or supplied by persons perceived as impartial, whether or not this is justified. The Elections Act, and in particular Bill C-2, should adequately reflect this concern, especially with regard to the appointment of electoral officers who represent the Chief Electoral Officers in each of the ridings.

Je vous donne quelques exemples des interventions du Bloc québécois au sujet du financement populaire. Le 18 mars 1994, le député de Richelieu, Louis Plamondon, a parrainé une motion reprenant les principes de la Loi québécoise sur le financement populaire débattue lors des affaires émanant des députés. Lors du débat sur le projet de loi C-63, le Bloc déposait des amendements sur le financement des partis politiques. Ces amendements furent rejetés. Le Bloc a proposé de nouveau à la Chambre des communes, dans la foulée de l'affaire *Corbeil*, une position sans équivoque sur le financement des partis politiques. Cette motion se libellait comme suit:

Que la Chambre condamne l'attitude du gouvernement qui refuse de procéder à une réforme en profondeur de la législation sur le financement des partis politiques fédéraux qui peut laisser place à des abus de toutes sortes.

Cette motion a été défaite par le gouvernement, bien que tous les autres partis aient voté en sa faveur. Pour le Bloc québécois, le financement populaire des partis politiques permettrait certainement une plus grande démocratisation du système électoral canadien et l'atteinte d'un objectif essentiel que poursuivent aussi bien les partis politiques que le directeur général des élections du Canada et que sont en droit de s'attendre, à notre avis, tous les électeurs.

La position du Bloc québécois est claire et une réforme du financement des partis politiques devrait reprendre l'essentiel des objectifs de la loi québécoise en matière de financement populaire dont notamment d'imposer une limite des contributions que peut faire un électeur à un parti politique.

Le Bloc québécois se préoccupe également, comme je vous le disais au tout début, de la représentation des femmes au Parlement canadien. À cet égard, la députée du Bloc Québécois, Mme Caroline St-Hilaire, députée de Longueuil, déposait le 22 avril 1999, le projet de loi C-497, Loi modifiant la Loi électorale du Canada. Il nous apparaissait plus qu'important que des mesures soient inscrites dans la loi électorale pour favoriser et augmenter la présence des femmes comme candidates aux élections et comme élues à la Chambre des communes. Des mesures actives et non coercitives tel le pourcentage de remboursement des dépenses des partis politiques qui auraient atteint des normes fixées par la loi électorale quant au nombre d'élus nous apparaît comme une avenue de solution possible. Certains pays se sont donnés les moyens d'atteindre des objectifs ambitieux et y sont parvenus ou sont en voie d'y parvenir. Il est essentiel que notre système électoral soit à l'avant-garde de la représentation des femmes en politique.

Une des préoccupations principales du directeur général des élections est que «le public a le droit de savoir.» Cette préoccupation est partagée, je crois, par l'ensemble des partis politiques, et est pour le Bloc québécois cruciale pour la bonne tenue d'une campagne électorale. L'information nécessaire au public, pour que le public sache, ne peut être transmise ou détenue que par des personnes qui peuvent être perçues comme impartiales, que ce soit justifié ou non. La loi électorale, et en particulier le projet de loi C-2, devraient refléter adéquatement cette préoccupation notamment lorsque que vient le temps de

The method used for appointing returning officers appears to us to be in complete contradiction with the impartiality required of persons filling these positions. Why is the selection of returning officers not done by open competition rather than via political appointment as provided for in the present act and in Bill C-2? Need I remind you that these individuals must in turn appoint others to assist them in the carrying out of their duties, and that they too must be totally impartial.

The 35th report of the Chief Electoral Officer contains a relevant statement in this regard, flowing from the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, and I quote:

In a democratic system, it is essential that the electoral process be administered with efficiency and the Elections Act applied with impartiality. Election staff must be independent from the government of the day and free from any partisan influence.

Needless to remind you that the opposition parties were in agreement with a change to the appointment process used in the case of returning officers. The Bloc of course studied and tabled amendments relating to many other aspects of Bill C-2. Here are a few examples of such changes that I would perhaps qualify as technical in nature.

During the study in committee of Bill C-2, we looked at the trust funds, the annual reports and the elections reports that should still be reviewed given that there is not sufficient detail in the Elections Act. The list of electors could provide non-confidential and useful information to certain election officers, for example the date of birth of voters, which would facilitate the identification of voters for election campaign purposes. In our view, the act should go further as far as place of residence and proof of residence are concerned, because the requirements in this area remain vague in the Elections Act. The determination and delimitation of polling divisions should provide for a maximum number of voters and not a minimum number, which would facilitate the exercise of voters' democratic rights on voting day and would determine the work of election officers.

The Bloc, in the context of the work of the advisory committee to the Chief Electoral Officer or of its own representations, has suggested various forward-looking paths into the 21st century.

The bill is silent on innovations such as the introduction of some form of proportional representation or electronic voting. These are but a few reasons why it appears evident to us that the tabling of this bill, though born from the obligation to revise the Elections Act is not supported by a true will to bring any in-depth reform.

traiter de la nomination des officiers électoraux, pivots du directeur général des élections dans chacune des circonscriptions.

Le mode de nomination des directeurs de scrutin nous apparaît en complète contradiction avec la nécessaire impartialité que requiert cette fonction. Comment se fait-il que l'on ne fasse pas en sorte que le choix des directeurs de scrutin se fasse par le biais de concours publics plutôt que par nomination politique comme le prévoient la présente loi électorale et le projet de loi C-2? Inutile de vous rappeler que ces individus doivent à leur tour nommer des personnes pour les assister dans leurs fonctions qui ont eux aussi une totale impartialité à respecter.

Le 35^e rapport du directeur général des élections contient d'ailleurs une citation pertinente à ce sujet, issue de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, et je cite:

Dans un système démocratique, il est essentiel que le processus électoral soit administré avec efficacité, et la loi électorale appliquée avec impartialité. Le personnel électoral doit être indépendant du gouvernement du jour et à l'abri de toute influence partisane.

Nul besoin de vous rappeler que tous les partis de l'opposition se sont montrés en accord avec une modification au mode de nomination des directeurs de scrutin. Le Bloc a, bien entendu, étudié et proposé des modifications sous bien d'autres aspects du projet de loi C-2. En voici quelques exemples que je qualifierais d'ordre plus technique.

Nous avons traité, notamment, à l'étude du projet de loi C-2 en comité, des fiducies, des rapports annuels et électoraux qui méritent toujours d'être revus étant donné que trop de précisions demeurent absentes dans la loi électorale. La liste électorale pourrait contenir des informations non confidentielles et utiles aux travailleurs de certains officiers électoraux tel, par exemple, contenir les dates de naissance des électeurs ce qui faciliterait l'identification des électeurs dans le cadre des campagnes électorales. La loi, à notre avis, devrait pousser plus à fond la notion de résidence et de preuve de résidence, qui est toujours un peu floue à l'intérieur de la loi électorale. La détermination et la délimitation des sections de vote devraient comprendre un nombre maximum d'électeurs et non pas un nombre minimum, ce qui faciliterait l'exercice démocratique les jours du scrutin et encadrerait le travail des officiers électoraux.

Le Bloc québécois, soit dans le cadre des travaux du comité consultatif du directeur général des élections ou dans le cadre de ses propres instances a proposé des pistes de réflexion qui se tournent résolument vers le XXI^e siècle.

Le projet de loi est muet sur des sujets d'avant-garde tel l'introduction d'éléments de proportionnel ou encore le vote électronique. Ce sont quelques-unes des raisons pour lesquelles il nous semble évident qu'il y aurait, au moment de la présentation de ce projet de loi, obligation de réviser la loi électorale mais qu'il y a peu de volonté de la réformer véritablement.

[English]

The Chairman: If senators agree, we will leave questions until we have heard from the three members of the panel who are here today. We have been joined by Ted White, Member of Parliament of the Canadian Reform Conservative Alliance. Mr. Mercer, please proceed.

Mr. Terrence M. Mercer, National Director, Liberal Party of Canada: First, I wish to thank the committee for inviting me here today. It is good to see friendly faces on both sides of the table. My comments will be much shorter because I do not have as many difficulties with the bill as does my colleague from the Bloc Québécois.

One of the most interesting parts of the process has been the process itself that brought us here today. Some of the discussion started a number of years ago in the other House with respect to amending the Canada Elections Act.

I am a practical politician, not a lawyer. I will not split hairs on the law. I am a guy who runs elections on an ongoing basis. Although we work against each other during the campaign period, we must work together to make the system better. I think that has happened. One of the positive things that have come out of this process is the re-establishment of the ad hoc committee to advise the Chief Electoral Officer. That committee consists of members of all the registered political parties. We meet now on a quarterly basis with Mr. Kingsley, whom I wish to complement for reconvening that committee and for extending funds to those parties who need the funding to have people come to Ottawa for those quarterly meetings. It is very important for those parties who do not have representation in Parliament and that is a positive gesture on his part.

I disagree with my colleague that some worthwhile changes were not made. The issue that addressed revealing the ownership of numbered companies and the CEOs of those companies is very significant. The bill opens the door a little wider and allows political candidates and/or their representatives access to condominiums and other multiple-dwelling buildings. That is very significant. There is also a reference to the identification of dwellings, for example, for women who are living in shelters for abused women and who need to be excluded from that stipulation. There also must be some justification given to the returning officer.

I am fairly happy with the bill. Consequently, I did not come with a list of criticisms. I am happy to answer any questions that you or your colleagues may have.

Mr. Ted White, Member of Parliament, Canadian Reform Conservative Alliance: I should like to apologize for my lateness. Unfortunately, sometimes there are emergencies.

[Traduction]

La présidente: Si les sénateurs sont d'accord, nous ne passerons aux questions qu'après avoir entendu les trois membres du panel qui sont venus nous rencontrer ici aujourd'hui. Vient de se joindre à nous M. Ted White, député, membre de l'Alliance réformiste conservatrice canadienne. Allez-y, je vous prie, monsieur Mercer.

M. Terrence M. Mercer, directeur national, Parti libéral du Canada: J'aimerais tout d'abord remercier le comité de m'avoir invité ici aujourd'hui. Il est agréable de voir des amis de part et d'autre de la table. Je serai beaucoup plus bref que l'intervenant qui m'a précédé, car je n'ai pas autant de problèmes avec le projet de loi que mon collègue du Bloc québécois.

L'un des aspects les plus intéressants de cet exercice a été le processus lui-même, qui nous a réunis ici aujourd'hui. Une partie de la discussion a commencé il y a de cela plusieurs années dans l'autre endroit relativement à des changements à apporter à la Loi électorale du Canada.

Je suis un politicien pratique et non pas un avocat. Je ne vais pas couper les cheveux en quatre sur le plan juridique. Je suis de ceux qui sont sans cesse en mode électoral. Bien que nous nous opposions les uns aux autres en période de campagne, il nous faut travailler ensemble pour améliorer le système. J'estime que c'est cela qui s'est passé. L'une des choses positives qui est ressortie de ce processus est le rétablissement du comité spécial chargé de conseiller le directeur général des élections. Ce comité est composé de membres de tous les partis politiques enregistrés. Nous nous réunissons maintenant à chaque trimestre avec M. Kingsley, que je tiens à féliciter d'avoir ressuscité le comité et d'avoir prévu des fonds pour ces partis qui ont besoin d'aide financière pour envoyer des représentants à Ottawa pour ces réunions trimestrielles. Cela est très important pour ces partis qui ne sont pas représentés au Parlement et il s'agit d'un geste positif de sa part.

Je ne suis pas de l'avis de mon collègue selon qui certains changements importants n'ont pas été apportés. La question relative à la divulgation de l'identité des propriétaires et des PDG de sociétés numérotées est très importante. Le projet de loi ouvre un petit peu plus grand la porte et autorise aux candidats politiques et/ou à leurs représentants l'accès aux condominiums et autres immeubles à logements multiples. Cela est très important. Est également couverte l'identification de logements, dans le cas, par exemple, de femmes vivant dans des foyers pour femmes victimes d'abus et qui doivent être exclues de cette disposition. Une justification doit par ailleurs être fournie au scrutateur.

Je suis plutôt satisfait du projet de loi. En conséquence, je ne suis pas venu ici avec une liste de critiques. Je me ferai un plaisir de répondre aux questions que vous-mêmes ou vos collègues voudrez me poser.

M. Ted White, député, Alliance réformiste conservatrice canadienne: Il me faut tout d'abord m'excuser de mon retard. Il arrive malheureusement à l'occasion des urgences.

I should like to start with a quick summary of some of the amendments that were proposed by the Canadian Alliance — or Reform as it was called when the bill was going through the House — which will highlight some of the concerns that we had with the bill.

First, we wanted to amend the bill so that appointment of the Chief Electoral Officer was by a resolution supported by 75 per cent of the House instead of the simple majority that is there at present. That amendment would force the government of the day to consult with other parties to ensure that there was a general agreement that the Chief Electoral Officer being appointed was acceptable to all of the parties.

We would also allow the Chief Electoral Officer to employ returning officers on the basis of merit. As my colleague from the Bloc mentioned, we feel that it is inappropriate in a modern Canada Elections Act to have patronage appointments to those positions. We would also require returning officers to select assistant returning officers, deputy returning officers and poll clerks on the basis of merit, as determined through competitions that are publicly advertised and open to all Canadians.

We would delete the requirement for a party to run 50 candidates in order to get its name on the ballot and would use the number 12 in its place. That would allow voters to make free and informed choices from among a greater number of party options, and would also ensure that voters could properly identify that a candidate appearing as an independent was in fact related by party affiliation to some other person on some other ballot somewhere else in the country.

In the interests of giving information to the voters, we felt that they should be able to know if there is a link between a candidate on a ballot here and another candidate in some other part of the country.

We would delete the restrictions on third-party spending. We believe that all Canadians should enjoy the same right to express themselves during election campaigns that is presently enjoyed by the media and political parties. It would also help to ensure that political parties and candidates pay more attention to the majority will of voters on a range of critical issues, thereby establishing an extra level of accountability.

We would require that by-elections be held within six months of vacancies arising in the House. That would reduce the government's ability to time by-elections according to political circumstances, and it would also give voters more assurance as to when they would get a replacement in the event of the death or disappearance or resignation of their member.

Just turning to a few general points, it was our feeling when Bill C-2 was introduced that we should be looking for a bill that was politically neutral and supported by the public, the Chief Electoral Officer and all of the parties in the House. I think that a bill that met those requirements would make a very good Canada Elections Act. In fact, the bill was subject to tremendous criticism from all of the opposition parties and the Chief Electoral Officer

J'aimerais commencer par vous faire un bref résumé de certains des amendements proposés par l'Alliance canadienne — ou par le Parti réformiste, comme le parti s'appelait lors de l'étude du projet de loi à la Chambre — faisant ressortir certaines des préoccupations que nous avons relativement au projet de loi.

Tout d'abord, nous aurions voulu modifier le projet de loi de telle sorte que la nomination du directeur général des élections se fasse par voie d'une résolution appuyée par 75 p. 100 des députés à la Chambre et non pas par une simple majorité, comme ce qui est prévu à l'heure actuelle. Cet amendement aurait obligé le gouvernement du jour à consulter les autres partis pour veiller à ce que le directeur général des élections choisi convienne à tous les partis.

Nous aurions également voulu que le directeur général des élections puisse choisir les directeurs du scrutin selon le mérite. Comme l'a mentionné mon collègue du Bloc, nous estimons qu'il n'est pas acceptable qu'une loi électorale canadienne contemporaine autorise le favoritisme pour combler ces postes. Nous aurions également exigé que les directeurs de scrutin choisissent les directeurs adjoints du scrutin, les scrutateurs et les greffiers du scrutin sur la base du mérite, par le biais de concours annoncés publiquement et ouverts à tous les Canadiens.

Nous aurions par ailleurs supprimé l'exigence qu'un parti présente 50 candidats pour faire inscrire son nom sur le bulletin de vote et aurions remplacé ce chiffre par 12. Cela permettrait aux électeurs de faire des choix libres et éclairés parmi un plus grand nombre de partis et de constater qu'un candidat présenté comme indépendant est en fait lié, par allégeance politique, à une autre personne dont le nom figure sur un bulletin de vote ailleurs au pays.

Dans l'intérêt des électeurs, nous pensons que ceux-ci devraient être en mesure de savoir s'il y a un lien entre un candidat sur le bulletin de vote à tel endroit et un autre candidat qui se présente ailleurs.

Nous supprimerions par ailleurs les limites quant aux dépenses de tiers. Nous croyons que tous les Canadiens devraient jouir du même droit de s'exprimer en période de campagne électorale que les journalistes et les partis politiques. Cela aiderait également à veiller à ce que les partis politiques et candidats prêtent davantage attention à la volonté majoritaire des électeurs relativement à une vaste gamme de questions importantes, ce qui est établirait un niveau supplémentaire d'imputabilité.

Nous exigerions que des élections partielles soient tenues dans les six mois suivant l'apparition de vacances à la Chambre des communes. Cela réduirait la capacité du gouvernement de tenir les élections partielles en fonction du climat politique et donnerait par ailleurs aux électeurs des garanties quant au remplacement de leur député en cas de décès, de disparition ou de démission.

Revenant maintenant à quelques points généraux, nous avons le sentiment, lors du dépôt du projet de loi C-2, que ce qu'il nous fallait c'était un projet de loi politiquement neutre et appuyé par le public, le directeur général des élections et tous les partis à la Chambre. Je pense qu'un projet de loi satisfaisant ces exigences nous donnerait une très bonne loi électorale. En fait, le projet de loi s'est attiré de vives critiques de tous les partis de l'opposition

and the public themselves. We do not believe that it met the test. The failure of the government to accept amendments that would have made it more palatable, we believe, leaves you with a duty to examine those concerns to see if there is something you need to do.

We believe that the rights of electors and third-party participants in the democratic process continue to be frustrated by provisions in this bill that adopt a paternalistic role in terms of dictating how money can be spent and presuming to decide for electors where the candidates are frivolous.

The government also ignored several decisions of various appeal courts and the Supreme Court of Canada. In addition, it refused to hold committee hearings in cities across Canada, even though there were requests for this from academics and members of the public.

As mentioned, the patronage appointments run right down through the Elections Canada structure. The Chief Electoral Officer said during committee hearings that it is critical, and he used that word several times, critical, that he be given the power to hire returning officers based on merit. On all three occasions that he appeared before the committee, he raised that issue. He also said that, ideally, he would like to adopt the provisions contained in a private member's bill that was put forward by myself as the Reform critic at the time. That bill would have eliminated all of the patronage positions from Elections Canada. The Province of Quebec already has a system of merit selection. There is no reason why the country as a whole should not have that same system in place. In addition to mentioning that it was critical for him to have that power, the Chief Electoral Officer in committee said, and I will use his exact words:

... obviously when I go out on the international scene I do not recommend that the Canadian system be emulated where it comes to the appointment of returning officers. I clearly indicate, as I do in Canada, that the appointment of returning officers under the present system is an anachronism.

Turning now briefly to third-party spending limits, the government used the *Libman v. Quebec* Supreme Court decision as its reason for re-introducing third party spending limits. It argued that, because the court had ruled that reasonable spending limits were both constitutional and desirable, it was okay to reintroduce them. The Supreme Court decision, though, is in conflict with two separate decisions of the courts in Alberta and a decision of the B.C. Supreme Court of February 9 of this year, which struck down third party spending limits as unconstitutional. The Supreme Court issued an opinion in the case of the Alberta rulings, but it actually never heard any evidence. Therefore, there is no guarantee at all that the Supreme Court would not reach a different decision if and when it came time for them to consider it.

ainsi que du directeur général des élections et des Canadiens. Nous ne croyons pas qu'il ait satisfait le critère déterminant. Le refus du gouvernement d'accepter des modifications qui l'auraient rendu plus acceptable vous laisse à notre avis pour responsabilité d'examiner les sujets de préoccupation des intervenants pour voir s'il n'y a pas quelque chose que vous devriez faire.

Nous estimons que les droits des électeurs et des tiers participant au processus démocratique continuent d'être atteints par les dispositions de ce projet de loi qui procèdent d'une conception paternaliste, imposant la façon dont l'argent peut être dépensé et décidant pour les électeurs les critères faisant qu'un candidat est fantaisiste.

Le gouvernement a par ailleurs ignoré plusieurs décisions de diverses cours d'appel ainsi que de la Cour suprême du Canada. Enfin, il a refusé de tenir des audiences de comité à travers le pays, alors que cela avait été demandé par des universitaires et par de simples citoyens.

Comme cela a été mentionné, le favoritisme dans les nominations est omniprésent dans toute la structure d'Élections Canada. Le directeur général des élections a déclaré devant le comité qu'il est essentiel, et il a plusieurs fois employé ce terme essentiel, de pouvoir embaucher les directeurs de scrutin sur la base du mérite. Il a soulevé cette question chacune des trois fois qu'il a comparu devant le comité. Il a également déclaré qu'il aimerait, idéalement, voir adopter les dispositions contenues dans un projet de loi d'initiative parlementaire déposé par moi-même lorsque j'étais critique officiel du Parti réformiste. Ce projet de loi aurait supprimé tout le favoritisme en matière de nomination à Élections Canada. Le Québec a déjà son propre système de sélection selon le mérite. Il n'y a aucune raison pour laquelle le pays dans son entier ne devrait pas se doter du même système. En plus de mentionner qu'il était essentiel pour lui d'avoir ce pouvoir, le directeur général des élections a dit au comité, et je cite:

Il est évident que lorsque je me présente sur la scène internationale, je ne recommande pas que le système canadien soit imité en ce qui concerne la nomination des directeurs du scrutin. Je dis clairement, comme je le fais au Canada, que la nomination des directeurs du scrutin dans le cadre de l'actuel système est un anachronisme.

Passant maintenant brièvement au plafond des dépenses de tiers, le gouvernement a invoqué la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Libman c. Le Québec* pour justifier le rétablissement de la limitation des dépenses par des tiers. Il a argué que, la cour ayant déclaré l'imposition de limites de dépenses raisonnables à la fois constitutionnelle et souhaitable, il était acceptable qu'il les rétablisse. Or, la décision de la Cour suprême va à l'encontre de deux décisions distinctes des cours de l'Alberta et d'une décision de la Cour de la Colombie-Britannique du 9 février de cette année, déclarant anticonstitutionnelle la limitation des dépenses de tiers. La Cour suprême a donné un avis sur les décisions de l'Alberta, mais elle n'a en fait jamais entendu de témoignages. Il n'y a donc aucune garantie que la Cour suprême ne rendrait pas une décision différente s'il lui fallait revoir la question.

For example, the main evidence in the *Libman* case was based on the Lortie report, which was based on a preliminary report by Richard Johnston, a political science professor from The University of British Columbia, in which he indicated that third-party spending might influence election outcomes. However, subsequent to the Lortie report, Professor Johnston reached his final conclusions. They were printed in a book in 1992 called *Letting the People Decide: Dynamics of a Canadian Election*, in which he stated that third-party endorsements have no discernible effect on election outcomes. There is a very critical difference there.

In his ruling in the B.C. case on February 9 of this year, Justice Brenner stated that there is no evidence that would allow him to conclude that third-party advertising or spending has an impact on voter intentions and that, to override Charter rights, it is necessary that there be more than a general hypothetical concern about a problem when there is no evidence that it has existed in the past or is likely to exist in the future.

Those are some of the reasons we took the position as Official Opposition that third-party spending rules should never have been introduced.

In terms of the requirements for registered party status, in March 1999 an Ontario court struck down the sections of the Canada Elections Act that require a party to run 50 candidates in an election to remain on the register and to have its candidates registered on the ballot. The court indicated that two candidates would be sufficient. It is interesting that when the small parties came before committee, all of them indicated that 12 candidates would be acceptable to them. They were not going to insist on the two-candidate ruling of the court.

It is a shame, as far as the Official Opposition is concerned, that the government did not spend more time consulting with and talking to the smaller parties, because we believe that they could have reached a compromise, agreed upon the number 12, and thereby eliminated the likelihood of a further challenge to the reintroduction of the 50-candidate rule. Certainly, the small parties have indicated that they will once again challenge that. They will take it all the way to the Supreme Court of Canada. It is a shame that the government did not spend a little time consulting.

They made the same mistake with the newspapers or the media representatives. There were no consultations with the media before reinstatement of the ban on the publication of polls. The government reinstated a publication on the ban of polls for a 24-hour period prior to the vote, but the B.C. court again has just struck down the B.C. Elections Act provisions that placed a similar ban on the publication of polls. That was also in February. It also struck down the requirement that there be any publication of methodology. The judge ruled that, similar to the case for third-party advertising, there is no evidence to support any contention that a publication of polls in the time leading up to the vote or the publication of methodology in any way influences the

Par exemple, le principal argument dans l'affaire *Libman* s'appuyait sur le rapport Lortie, lui-même fondé sur un rapport préliminaire de Richard Johnston, professeur de sciences politiques de l'University of British Columbia et dans lequel l'auteur dit que les dépenses de tiers pourraient influencer sur les résultats d'élections. Or, suite au rapport Lortie, le professeur Johnston a rédigé ses conclusions finales. Celles-ci figurent dans un livre paru en 1992 et intitulé *Letting the People Decide: Dynamics of a Canadian Election*, dans lequel il déclare que les prises de position de tiers n'ont aucun effet perceptible sur les résultats d'élection. Il y a là une différence énorme.

Dans sa décision dans l'affaire de la Colombie-Britannique le 9 février de cette année, le juge Brenner déclare qu'il n'y aucune preuve l'amenant à conclure que les dépenses ou la publicité faites par des tiers ont une incidence sur les intentions de vote des électeurs et que pour outrepasser un droit énoncé dans la Charte, il faut qu'il y ait plus qu'une préoccupation hypothétique générale au sujet d'un problème lorsqu'il n'y a aucune preuve qu'un tel problème a existé par le passé ou est susceptible de se présenter à l'avenir.

Voilà quelques-unes des raisons pour lesquelles nous avons, en tant qu'opposition officielle, pris la position que ces règles en matière de dépenses par des tiers n'auraient jamais dû être déposées.

En ce qui concerne les exigences en matière d'obtention de statut de parti enregistré, en mars 1999 une cour ontarienne a cassé les dispositions de la Loi électorale du Canada exigeant qu'un parti présente 50 candidats dans une élection pour demeurer inscrite au registre et pour que ses candidats figurent sur le bulletin de vote. La cour a déclaré que deux candidats suffiraient. Il est intéressant que lorsque les petits partis ont comparu devant le comité, ils ont tous dit qu'une exigence de 12 candidats serait acceptable pour eux. Ils n'allaient pas insister pour obtenir le respect de la décision de la cour selon laquelle deux candidats devraient suffire.

Il est dommage, de l'avis de l'opposition officielle, que le gouvernement n'ait pas pris plus de temps pour consulter les plus petits partis pour discuter avec eux, car nous croyons qu'un compromis aurait pu être négocié, qu'on aurait pu s'entendre sur le chiffre de 12, ce qui aurait éliminé la probabilité d'une nouvelle contestation du rétablissement de la règle des 50. Les petits partis ont en tout cas fait savoir qu'ils vont de nouveau contester cela. Ils iront jusqu'à la Cour suprême du Canada. Il est donc dommage que le gouvernement n'a pas pris un peu de temps pour consulter.

Il a commis la même erreur en ce qui concerne les journaux et les journalistes. Il n'y a eu aucune consultation des médias avant le rétablissement de l'interdiction de la publication de sondages. Le gouvernement a rétabli une interdiction de la publication de sondages pendant les 24 heures précédant une élection, mais la Cour de la Colombie-Britannique vient tout juste d'annuler les dispositions de la loi électorale de la Colombie-Britannique exigeant une interdiction de publication semblable. Cela aussi remonte au mois de février. La cour a également annulé l'exigence en matière de publication de méthodologie. Le juge a déclaré que, comme pour la publicité par des tiers, il n'y a aucune preuve que la publication de sondages ou de méthodologie avant

vote. I suspect that that one will be going all the way to the Supreme Court as well.

One last thing that we raised objection to was the lack of the requirement to voter identification in the present act. The present act only requires a person to swear an oath that he or she is entitled to vote. We believe that it would have been more appropriate to require proper identification during the voting process.

Finally, we felt that the \$1,000 deposit for a candidate to run, considering that it is now fully refundable, should have been lowered to about \$250 to facilitate the participation of smaller parties. The country I originally came from, New Zealand, recently introduced MMP, Mixed Member Proportional. They have up to 32 candidates on the ballot now, and voters seem to be quite capable of discerning which candidates are frivolous and which are not. We feel it is improper for the government to try to impede the ability of candidates to get on the ballot. I thank you for your time today.

Paul Lepsoe, Legal Counsel, Progressive Conservative Party: I appear on behalf of the Progressive Conservative Party and have acted for a number of years as the party's volunteer legal counsel — I stress volunteer legal counsel — on election law matters.

I have a few brief comments to make this afternoon. First, I wish to talk about what in our view is the flawed process that led to this bill, which has had certain repercussions, and, second, about the third-party advertising provisions. I will not say much in that respect, as Mr. White has said a great deal about them.

The process that led to this bill is flawed. That is the position that the Progressive Conservative Party took in the House of Commons. There was no consultation with the political parties. Under previous Liberal and Conservative governments, there was an all-party approach to electoral reform. Instead of that, the current government has treated the Elections Act as it would treat any other act. That is to say, government officials draft a bill without consultation about specific provisions, and the government introduces the bill; subsequent amendments to the bill, and the very bill itself, are matters of government policy, and the bill must be passed according to the timetable of the government. That is the way a standard bill is introduced and passed, but that has not been the practice in the past — at least not in the recent past — with respect to the Elections Act, and it was not the proper way to proceed.

It is our view that there should have been an all-party approach from the outset, but there was not. Instead, we have here, for the first time in decades, a wholesale rewriting of the Elections Act, from A to Z, that was rushed through the House of Commons under time allocation. The parties only had a few days to appear

la tenue d'un vote influe sur le résultat. J'imagine que cette question aboutira elle aussi devant la Cour suprême.

Une dernière chose que nous avons contestée est l'absence d'exigence que les électeurs s'identifient. L'actuelle loi exige seulement qu'une personne prête le serment prescrit, jurant qu'elle est autorisée à voter. Nous estimons qu'il serait plus approprié d'exiger aux fins du processus de vote des preuves d'identité adéquates.

Enfin, nous pensons que la caution de 1 000 \$ devant être versée par le candidat qui se présente à une élection, étant donné qu'elle est entièrement remboursable, aurait dû être ramenée à environ 250 \$, ce afin de faciliter la participation des plus petits partis. Mon pays natal, la Nouvelle-Zélande, a récemment instauré la MMP, Mixed Member Proportional. Figureront dorénavant sur le bulletin de vote jusqu'à 32 noms de candidats, et il semble que les électeurs soient tout à fait en mesure d'établir quels candidats sont fantaisistes et lesquels ne le sont pas. Il est selon nous abusif que le gouvernement entrave ainsi la capacité des candidats de se faire inscrire sur le bulletin de vote. Je vous remercie du temps que vous m'avez accordé aujourd'hui.

M. Paul Lepsoe, conseiller juridique, Parti progressiste-conservateur: Je compare au nom du Parti progressiste-conservateur pour lequel je suis depuis plusieurs années conseiller juridique bénévole — je dis bien conseiller juridique bénévole — en matière de droit électoral.

J'ai quelques brèves observations à vous soumettre cet après-midi. J'aimerais tout d'abord vous entretenir du processus, selon nous défectueux, qui a débouché sur le projet de loi et qui a eu certaines répercussions et, deuxièmement, des dispositions en matière de publicité faite par des tiers. Je ne parlerai pas très longuement de ce deuxième aspect, étant que M. White en a déjà abondamment traité.

Le processus qui a débouché sur le projet de loi a été défectueux. C'est là la position adoptée à la Chambre des communes par le Parti progressiste-conservateur. Il n'y a eu aucune consultation des partis politiques. Sous les administrations libérales et conservatrices antérieures, la question de la réforme électorale a toujours été abordée dans un contexte de participation par tous les partis. Au lieu de cela, l'actuel gouvernement a traité la Loi électorale comme il traiterait toute autre loi. Je m'explique: des fonctionnaires du gouvernement rédigent un projet de loi sans consultation au sujet des différentes dispositions et le gouvernement dépose le projet de loi; les amendements subséquents et le projet de loi lui-même s'inscrivent dans la politique du gouvernement et le projet de loi doit être adopté conformément à l'échéancier du gouvernement. C'est la façon habituelle de déposer et de faire adopter un projet de loi courant, mais cela n'a pas été la pratique passée — en tout cas pas dans un passé récent — en ce qui concerne la Loi électorale, et ce n'était pas la bonne façon de procéder.

À notre avis, il aurait dû y avoir dès le départ une approche englobant tous les partis, mais tel n'a pas été le cas. Au lieu de cela, nous avons ici, pour la première fois depuis des décennies, une refonte en vrac de la Loi électorale, de A à Z, bousculée à la Chambre des communes au moyen de l'attribution d'une période

before the House committee. In our view, it should not have happened that way.

Why the rush? What was the hurry?

In many ways, from a technical perspective, there is not much new in this bill. Most of the changes to the present law are minor, but, as I said, the whole Elections Act is rewritten with this bill and, frankly, that makes it difficult for those of us who must work with the details and find and analyze all the minor changes that may or may not be in it. Admittedly, that is a problem for only a few of us, but, while many of these minor changes appear to be positive, there was hardly a pressing need for them.

The only thing that appears to be driving the government's agenda is their wish to have enacted, before a possible fall election, what is one of the few substantive provisions, namely, the severe regulation of third-party advertising. There appears to be no other pressing policy issue that is addressed in this bill.

As this committee deliberates this issue of third-party advertising — and, I apologize if I am repeating a couple of points that Mr. White may have made — the issue is not about, in theory, whether or not third-party advertising should be controlled in some sort of ideal world of public policy. The issue is the regulation of third-party advertising that is contained in this bill. In our view, the definition of what constitutes election advertising by third parties is too broad, the limits on spending are too low, and the regulation of third-party groups is too intrusive.

I wish to be frank and honest here. I have had to deal with the minutia of election law in the middle of an election — that is, with volunteers and with other people phoning in to party offices to ask what was happening. The definition of "election advertising" contained in clause 319 of this bill, and carried over into the third-party advertising provisions in clauses 349 to 362, is a real sleeping dog. The key words are contained in lines 7 through 10 of the bill, where the definition of "election advertising" includes "one that takes a position on an issue with which a registered party or candidate is associated." That is a much larger definition of "election advertising" than we have traditionally used in the past.

Previously, in an election context, it has been only advertising that directly promotes or opposes a particular candidate or party. So this is a greatly enlarged definition. We could characterize this as "issue advertising," which has never been regulated in Canadian elections. That definition is potentially so broad that any group that says anything about any issue in an election campaign may find allegations that they are subject to the regulatory regime of Elections Canada for third-party groups, which is contained in clauses 349 to 362.

de temps donnée. Les partis n'ont disposé que de quelques jours pour comparaître devant le comité de la Chambre. À notre avis, ce n'est pas ainsi que les choses auraient dû se passer.

Pourquoi la bousculade? Pourquoi cette hâte?

À bien des égards, d'un point de vue technique, il n'y a pas grand-chose de très nouveau dans le projet de loi. La plupart des changements à l'actuelle loi sont mineurs, mais, comme je l'ai dit, toute la Loi électorale est réécrite avec ce projet et, bien franchement, c'est pourquoi la situation est difficile pour ceux d'entre nous qui devons nous attarder sur le détail et relever et analyser tous les changements mineurs qui s'y trouvent ou ne s'y trouvent peut-être pas. Je conviens que cela ne pose de problèmes que pour quelques-uns d'entre nous, mais, même si nombre de ces changements mineurs semblent être positifs, il n'était nullement urgent de les apporter.

La seule chose qui semble motiver le gouvernement est son désir de faire adopter, avant une élection possible à l'automne, l'une des rares dispositions importantes de fond, notamment la sévère réglementation de la publicité électorale faite par des tiers. Il semble que ce soit là la seule question politique pressante qui soit abordée dans le projet de loi.

Dans le cadre de l'examen par le comité de cette question de publicité par des tiers — je m'excuse si je vais répéter certains points déjà soulevés par M. White — la question n'est pas, en théorie, celle de savoir si la publicité par des tiers devrait ou non être contrôlée dans un quelconque monde idéal en matière de politique publique. La question est celle de la réglementation de la publicité par des tiers, qui est contenue dans le projet de loi. À notre avis, la définition de ce qui constitue de la publicité électorale faite par des tiers est trop large, les limites en matière de dépenses trop basses et la réglementation des groupes tiers trop intrusive.

J'aimerais être franc et honnête avec vous ici. J'ai eu à m'occuper du menu détail de la Loi électorale au beau milieu d'une élection — avec des bénévoles et d'autres personnes qui appelaient les bureaux de parti pour demander ce qui se passait. La définition de «publicité électorale», contenue à l'article 319 du projet de loi, est reprise dans les articles 349 à 362 traitant de la publicité par des tiers, est en fait un problème qui sommeille. Les mots clés sont contenus dans les lignes 17 à 20 de l'article 319, où la définition de «publicité électorale» inclut «une prise de position sur une question à laquelle est associé un parti enregistré ou un candidat». Il s'agit là d'une définition bien plus vaste de «publicité électorale» que tout ce que nous avons traditionnellement utilisé par le passé.

Autrefois, dans le contexte électoral, il ne s'agissait que de la publicité faisant directement la promotion ou la contestation d'un candidat ou d'un parti donné. Il s'agit donc ici d'une définition très élargie. L'on aurait pu parler de «publicité liée à un dossier», ce qui n'a jamais été réglementé dans le contexte électoral canadien. Cette définition est potentiellement si vaste que tout groupe qui dit n'importe quoi au sujet de n'importe quelle question dans le cadre d'une campagne électorale pourrait voir porter contre lui des allégations voulant qu'il soit assujéti au

I do not know if the committee has had an opportunity to address, with the officials who appeared here earlier, the principle of law that legislation does not bind the Crown unless there is specific wording to that effect. It appears that issue advertising may be conducted freely by the Government of Canada during an election, which would not be subject to any controls by this bill. This may be an effective way for the government to try to shut down some criticism or promote its own position during an election campaign. I leave it to this committee to determine whether these controls are justifiable, necessary or constitutional.

People can have different views about the adequacy or propriety of controlling third-party advertising in general. Some of the senators around this table may have a different view about third-party advertising in general. However, what is before the committee is this bill. A lot of small groups, in particular — that is, not big business groups but small environmental groups — will be surprised to know that they will be subject to quite detailed reporting requirements with Elections Canada.

I will not take up any more of the committee's time, other than to say that we tried to present a number of technical amendments to the bill in the time that was available before committee, and I would be pleased to discuss the more technical issues in the roundtable discussion.

Senator Fraser: My observations relate to remarks made by both Mr. White and Mr. Lepsoe. Mr. White, if you look more closely at the electoral system in Quebec, you will find that the merit principle is not the only guiding way in which electoral officers are appointed there, despite recommendations to that effect.

Concerning third-party advertising, I speak as someone who has almost never supported anything that a Parti Québécois government has done. However, I think this is one of the finest precedents that has ever been set in Canadian election law, in particular, as defined in the *Libman* case. The controls on third-party spending are a vital component of the democratic process and they have worked very well in Quebec, if you examine that situation.

I am interested in the provisions regarding publication of opinion polls. I should like each of you to tell me if you are aware of any specific case — and, I am not talking now so much about principle or general concerns or fears — of a problem or an evil that would have been remedied had this provision been in effect. That is to say, the requirement for the detailed technical information to be published about any opinion survey that is published during an election campaign.

Mr. White: I will make one more comment on the *Libman* decision. That was a referendum process that was being ruled upon, and just involved a “yes” or “no” answer. I think most

régime de réglementation des tiers d'Élections Canada, en vertu des articles 349 à 362.

J'ignore si le comité a eu l'occasion d'examiner avec les fonctionnaires qui ont comparu plus tôt le principe de droit selon lequel les lois ne lient la Couronne que si cela est clairement stipulé dans le libellé. Il semble que le gouvernement du Canada soit entièrement libre de faire, en période électorale, de la publicité au sujet de dossiers, ce qui ne serait pas du tout contrôlé par le projet de loi. Il s'agit peut-être là d'une façon efficace pour le gouvernement de bâillonner certains critiques ou de promouvoir sa propre position en période électorale. Je laisse au comité le soin de déterminer si ces mesures de contrôle sont justifiables, nécessaires ou constitutionnelles.

Différentes personnes peuvent avoir des opinions différentes quant au bien-fondé du contrôle général de la publicité faite par des tiers. Certains sénateurs autour de cette table ont peut-être des avis tout à fait différents au sujet de la question générale de la publicité par des tiers. Cependant, le comité est saisi d'un projet de loi. Beaucoup de petits groupes, en particulier — c'est-à-dire pas des groupes de gros entrepreneurs mais de petits groupes écologistes — seront surpris d'apprendre qu'ils devront déposer des rapports très détaillés auprès d'Élections Canada.

Je ne vais pas accaparer davantage le temps du comité, mais j'aimerais néanmoins souligner que nous nous sommes efforcés de proposer un certain nombre d'amendements techniques au projet de loi dans le temps dont disposait le comité, et je me ferai un plaisir de discuter avec vous en table ronde des questions plus techniques.

Le sénateur Fraser: Mes observations visent les remarques faites et par M. White et par M. Lepsoe. Monsieur White, si vous examinez de plus près le système électoral au Québec, vous verrez que le principe du mérite n'est pas le seul élément qui intervienne dans le choix des directeurs de scrutin, en dépit des recommandations en ce sens.

En ce qui concerne la publicité faite par des tiers, je suis de ceux qui n'ont presque jamais appuyé les initiatives du gouvernement du Parti Québécois. Cependant, je pense que l'on peut parler ici de l'un des plus beaux précédents jamais établis en matière de droit électoral canadien, et je songe tout particulièrement à l'affaire *Libman*. Le contrôle des dépenses faites par des tiers est un élément essentiel du processus démocratique et cela a très bien fonctionné au Québec si vous examinez la situation.

Je suis intéressée par les dispositions relativement à la publication des sondages d'opinion. J'aimerais que chacun de vous me dise si vous êtes au courant de cas précis — et je ne parle pas tant ici du principe que de préoccupations ou de craintes générales — de problème ou d'inconvénient qui auraient pu être corrigé si cette disposition avait été en vigueur. Je veux parler ici de l'exigence en matière de publication de données techniques détaillées au sujet de tout sondage d'opinion dont les résultats sont publiés en période de campagne électorale.

M. White: J'aimerais faire encore une observation au sujet de la décision dans l'affaire *Libman*. Il s'agissait d'un référendum, d'une réponse par un simple «oui» ou «non». Je pense que la

people would agree, and perhaps even Judge Brenner might agree, that there would be reasons for government to control the amount spent on each side.

With an election, where multiple issues are at stake, it is not such a clear decision. You may have somewhere a copy of the British Columbia decision from February 9, 2000. That judgment is very detailed and I will not repeat it here.

Moving on to the second part of your question, I will read a sentence out of Judge Brenner's decision regarding the publication of polls:

There is no history of false or misleading election opinion surveys being published. There is no evidence that any individual has encountered any difficulty in obtaining methodological information from the sponsoring media outlet. ...very few individuals are in fact interested in obtaining further methodological information beyond the customary information routinely provided by the media.

He concluded that there is no pressing and substantial need that would justify overriding section 2(b) of the Charter of Rights.

I have not done an extensive investigation that would compare with the evidence that was received in the B.C. court case, but I believe that Justice Brenner reached the right conclusion.

Senator Fraser: Anybody else?

[Translation]

Mr. Bourgeois: I will not come back to the issue of third party advertising because I believe that the Quebec legislation is exemplary. As far as opinion polls are concerned, something new has appeared since the last election campaign and this could be a problem. I am referring to polls posted on the Internet, over which there is no control whatsoever. Should we try to control this in some way, should we establish standards as far as the publishing of the polling results are concerned? A poll held in Sweden could appear on the Internet the day before an election in Canada. The situation becomes very complex. The methods used for polls elsewhere might be very different from the ones followed here in Canada; the principles and seriousness with which polls are done can be very different from what we have here in Canada. That is the only question I have in that regard. I do not see any other problems.

[English]

Senator Fraser: Are there others?

Mr. Mercer: Just an observation, senator. If Senator Moore and I had some time to think about it, we could probably come up with a case that involved Senator Buchanan.

Senator Buchanan: I am listening.

Mr. Mercer: Just testing.

plupart des gens conviendraient, et peut-être même le juge Brenner, qu'il y aurait des raisons pour le gouvernement de contrôler le montant d'argent consacré de part et d'autre.

Dans le cas d'une élection, où de nombreuses questions sont en jeu, la décision n'est pas si claire. Vous avez peut-être quelque part une copie de la décision de Colombie-Britannique du 9 février 2000. Le jugement est très détaillé et je ne vais pas le reprendre ici.

Passant maintenant à la deuxième partie de votre question, je vais vous lire une phrase tirée de la décision du juge Brenner au sujet de la publication de sondage:

Il n'existe aucun antécédent de publication de sondages électoraux faux ou trompeurs. Il n'y a aucune preuve que quelqu'un ait jamais eu des difficultés pour obtenir des données méthodologiques auprès du service de média responsable [...] très peu de personnes sont en fait désireuses d'obtenir des renseignements méthodologiques supplémentaires, en plus des renseignements habituellement fournis par le service de média.

Le juge Brenner a conclu qu'il n'existe aucun besoin pressant ni important justifiant de passer outre à l'alinéa 2b) de la Charte des droits.

Je n'ai fait aucune enquête approfondie comparant les preuves déposées dans l'affaire dont était saisie la cour de Colombie-Britannique, mais je pense que le juge Brenner en est arrivé à la bonne conclusion.

Le sénateur Fraser: Quelqu'un d'autre?

[Français]

M. Bourgeois: Je ne reviendrai pas sur la publicité des tiers car je pense que la loi du Québec est exemplaire. Sur les sondages, une nouveauté émane depuis la dernière campagne électorale et elle pourrait devenir un problème. Ce sont les sondages publiés sur Internet où aucun contrôle sur la publication des sondages n'est exercé. Doit-on tenter de contrôler d'une façon ou d'une autre, doit-on imposer des normes sur la publication de ces sondages? Un sondage mené en Suède peut être publié sur Internet la veille de l'élection au Canada. Cela devient très complexe. La méthodologie de n'importe quel sondage peut être différente de la nôtre au Canada, les principes et le sérieux peuvent différer du Canada dans les méthodologies de sondage. Je soulève une question sur cette problématique. Outre cela, je n'en vois pas.

[Traduction]

Le sénateur Fraser: Y en a-t-il d'autres?

M. Mercer: Juste une remarque, sénateur. Si le sénateur Moore et moi avions quelque temps pour y réfléchir, nous pourrions probablement trouver un cas mettant en jeu le sénateur Buchanan.

Le sénateur Buchanan: J'écoute.

M. Mercer: C'était juste un ballon d'essai.

I find it interesting that Mr. White wants 75 per cent of the members of the House of Commons to approve the Chief Electoral Officer, 66 and a third per cent to break up the Reform Party, but only 50 per cent plus one to break up the country. I find some inconsistency there.

The Chairman: Mr. Mercer, we are not making political comments. We are talking about this bill.

Senator Oliver: My question is for Mr. Mercer. I am asking you the question because you introduced yourself as someone who is a sort of functionary; you just run elections and so on. You also are in favour of this bill as it is.

Some Canadians are a bit sceptical about politicians and the way elections are run. One basis of the skepticism is what I call political money: the way money from contributions is gathered, collected, spent and controlled. First, would you agree with me that more transparency and more accountability in what I call "election money" might tend to overcome or alleviate some of the concerns that Canadians have about the political process? If you do agree that transparency and accountability are helpful in relation to political money, have you anything to say about whether Bill C-2 has enough controls regarding the gathering, collecting and receipting of money from small constituencies? For example, say a contribution of \$100 is made today and we must account for that money three or four years from now; is this act adequate to give the accountability that Canadians are entitled to? Do you understand my question?

Mr. Mercer: I do understand your question. I am in favour of transparency. I believe there is transparency in the present circumstances, in the fact that we have to report all money raised and all money spent. The Liberal Party of Canada has led the way in opening its books. It has filed extensively, much more so than the other parties have; it did so in both the 1993 and 1997 campaigns, and will continue to do so.

The collection of money is something that is vitally important to all political parties. It is how we survive. It is very important that the system be open and transparent. As the act is structured now, I believe it is. I am quite satisfied with it.

Senator Oliver: Regarding the granting of receipts, if someone issued a cheque to one of your candidates today, could the candidate issue a receipt for that money?

Mr. Mercer: Not today.

Senator Oliver: Should they not be able to?

Mr. Mercer: No.

Senator Oliver: Why is that?

Mr. Mercer: In any political party, assuming you take the four major political parties running candidates in all provinces, and colleagues in the Bloc who run candidates in 75 ridings in Quebec, and with reference to my friend Paul here, who is a volunteer, you have volunteers doing these jobs.

Je trouve intéressant que M. White réclame que 75 p. 100 des députés approuvent la nomination du directeur général des élections, alors que deux tiers suffisent pour fractionner le Parti réformiste et 50 p. 100 plus un pour fractionner le pays. Je vois là quelques contradictions.

La présidente: Pas de commentaires politiques, monsieur Mercer. Nous parlons du projet de loi.

Le sénateur Oliver: Ma question s'adresse à M. Mercer. Je vous la pose car vous vous êtes présenté comme une sorte de fonctionnaire; vous ne faites que gérer les campagnes électorales, et cetera. Vous vous dites également en faveur du projet de loi tel quel.

Certains Canadiens font preuve d'un peu de scepticisme à l'égard des politiciens et de la manière dont les élections sont tenues. L'une des raisons réside dans ce que j'appelle l'argent politique, la façon dont l'argent des dons est recueilli, amassé, dépensé et contrôlé. Premièrement, convenez-vous avec moi qu'une plus grande transparence et une meilleure reddition de comptes à l'égard de ce que j'appelle «l'argent électoral» permettraient de pallier ou d'atténuer les préoccupations des Canadiens à l'égard du processus politique? Si vous convenez que la transparence et la reddition de compte sont une chose positive à cet égard, pensez-vous que le projet de loi C-2 instaure un contrôle suffisant sur la collecte et la déclaration des dons de faible montant? Par exemple, si une contribution de 100 \$ est faite aujourd'hui, nous devons la déclarer dans trois ou quatre ans; cela assure-t-il la transparence à laquelle les Canadiens ont droit? Comprenez-vous ma question?

M. Mercer: Je comprends votre question. Je suis en faveur de la transparence. Je pense qu'elle existe à l'heure actuelle, puisque nous devons déclarer tous les fonds recueillis et dépensés. Le Parti libéral a donné l'exemple en ouvrant ses comptes. Il l'a fait beaucoup plus que les autres partis, tant pendant les campagnes de 1993 que de 1997, et continuera de le faire.

La collecte de fonds est d'importance vitale pour tous les partis politiques. Elle est la condition de notre survie. Il importe que le système soit ouvert et transparent. Je pense qu'il l'est, de la manière dont la loi est maintenant structurée. J'en suis plutôt satisfait.

Le sénateur Oliver: En ce qui concerne la remise de reçus, si quelqu'un remet un chèque à l'un de vos candidats aujourd'hui, celui-ci peut-il délivrer un reçu?

M. Mercer: Pas aujourd'hui.

Le sénateur Oliver: Ne devrait-il pas pouvoir le faire?

M. Mercer: Non.

Le sénateur Oliver: Pourquoi?

M. Mercer: Dans tout parti politique, si vous prenez les quatre grands partis politiques ayant des candidats dans toutes les provinces, et même le Bloc qui en présente dans 75 circonscriptions du Québec, ce travail est accompli par des bénévoles, comme mon ami Paul, ici.

Senator Oliver: I was a volunteer. I did his job for 16 years.

Mr. Mercer: I have been a volunteer for many years and you and I have been on opposite sides of the table as volunteers in Nova Scotia many times.

However, the important thing is, this does not show disrespect for volunteers. It shows the necessity to help protect volunteers from making mistakes, realizing that there is a need for some professionalism in how the funds are collected and accounted for so that the process is properly followed.

I do not think we can rely on volunteers in 301 ridings across the country to follow the rules perfectly. We have professional staffs at the national offices of the political parties to ensure that the process is followed and that the transparency is maintained. We would have a fair amount of trouble if we allowed every candidate to issue receipts between elections. In our party, we maintain control of the receipting process at the central office. That is probably the situation in at least one other national party. We are going to continue to do that, because it helps to alleviate problems or avoid problems that we might encounter. Quite frankly, we want to avoid the problems. We want to make sure things are done in an open, honest and transparent manner.

Senator Oliver: Mr. Lepsoe, you said that your main concerns in Bill C-2 are with the provisions from 349 to 362 relating to third parties and third-party advertising, and there are two main concerns that trouble you. First, the definition is too broad, and you gave us a description of what you meant by that, and, second, it is too intrusive. When you use your word "intrusive," and you read the *Libman* case, can you explain how you can possibly say it is too intrusive, so that we can have more and more explanations?

Mr. Lepsoe: Just to be clear on this, as an Elections Act kind of flunky, I guess I could be concerned about all sorts of minor technical things. Regarding the broader public policy concerns, this was a particular issue that the Progressive Conservative Party addressed before the House committee, and I am repeating those concerns here today.

The intrusiveness comes from the regulatory regime provided in clauses 353 to 360. This is a miniature version of the financial regulation and oversight to which a political party is subject, including the appointment of an auditor and the submission of financial reports, and so on.

I will give you a small example. I am not saying that this is an important example by any means, but in clause 354 there is a provision concerning who cannot act as a financial agent, and in clause 355 there is a provision about who cannot act as an auditor. As I understand it, the national accounting firms take the position that, if they act as the auditor for a national political party, then no one who works for those firms anywhere across Canada can act as an auditor for a candidate. By extension, any group across the country that goes to a national accounting firm that acts for the national parties will be told, "We cannot act for you."

One of the few amendments accepted by the government is a technical amendment that is now contained in clause 85.1. It was inserted at committee stage and is found on page 40 of the bill. It states:

Le sénateur Oliver: J'ai été bénévole. J'ai fait ce travail pendant 16 ans.

M. Mercer: J'ai été bénévole pendant de nombreuses années et vous et moi l'avons été dans des camps opposés en Nouvelle-Écosse lors de nombreuses élections.

Ce n'est pas manquer de respect envers les bénévoles. Cela témoigne simplement de la nécessité de protéger les bénévoles contre les erreurs, sachant qu'il faut un certain professionnalisme au niveau de la collecte et de la comptabilisation des fonds, afin que la procédure requise soit correctement suivie.

On ne peut pas attendre des bénévoles de 301 circonscriptions de tout le pays qu'ils appliquent parfaitement les règles. Nous avons du personnel professionnel dans les bureaux nationaux des partis politiques pour garantir que les procédures soient appliquées et la transparence garantie. Nous aurions pas mal de difficultés si nous autorisions chaque candidat à délivrer des reçus entre les élections. Dans notre parti, nous contrôlons le mécanisme de délivrance des reçus au bureau central. C'est probablement le cas aussi d'un autre parti national. Nous continuerons à procéder ainsi, car cela prévient les problèmes. Très franchement, nous voulons éviter les problèmes. Nous voulons garantir que les choses se fassent de manière honnête et transparente.

Le sénateur Oliver: Monsieur Lepsoe, vous avez dit que vos principales réserves concernant le projet de loi C-2 intéressent les dispositions 349 à 362 relatives aux tiers et à la publicité des tiers, et deux éléments vous gênent principalement. Premièrement, vous trouvez la définition trop large, et vous avez expliqué pourquoi, et deuxièmement, elle est trop inquisitionnelle. Au vu de la cause *Libman*, pouvez-vous nous expliquer en quoi il y a inquisition.

M. Lepsoe: Juste un rectificatif. En tant que spécialiste de la loi électorale, je pourrais m'attarder sur toutes sortes de détails techniques. En ce qui concerne les grands principes, c'est là un sujet particulier sur lequel le Parti progressiste-conservateur s'est attardé au comité de la Chambre, et je réitère ces préoccupations ici aujourd'hui.

Le caractère inquisitionnel tient au régime réglementaire mis en place dans les articles 353 à 360. C'est là une version miniature de la réglementation et supervision financière à la quelle un parti politique est assujéti, avec notamment la nomination d'un vérificateur et la présentation de rapports financiers, et cetera.

Je vais vous donner un petit exemple. Je ne dis pas que c'est une grande affaire, mais l'article 354 détermine qui ne peut être agent financier et l'article 355 qui ne peut être vérificateur. Je crois savoir que les cabinets comptables nationaux prennent pour position que, s'ils sont le vérificateur d'un parti politique national, nul travaillant pour ces cabinets, n'importe où dans le pays, ne peut être le vérificateur d'un candidat. Par extension, un groupe quelconque dans le pays s'adressant à un cabinet comptable national agissant pour les partis nationaux se verra dire: «nous ne pouvons être votre vérificateur».

L'un des rares amendements acceptés par le gouvernement est une modification technique contenue dans l'article 85.1. Il a été inséré à l'étape du comité et se trouve à la page 40 du projet de loi. En voici le texte:

85.1 Subject to sections 84 and 85, a person may be appointed as official agent or auditor for a candidate notwithstanding that the person is a member of a partnership that has been appointed as an auditor...for

(a) a candidate...or

(b) a registered party.

That sort of technical problem was addressed in clause 85.1. That is something that every third-party group will now be bumping up against. They must get a financial agent and an auditor. In some cases, it will be difficult to find people who do not have conflicts. As a practitioner, Senator Oliver, you are well aware of dealing with that on a daily basis. However, if you are part of a national firm, you do not know for whom your firm is acting.

That is a specific technical example of some of the things that third-party groups will be bumping up against under these provisions.

The Chairman: Mr. Lepsoe, are you suggesting that the third party should not be subject to the limitations that either candidates for parties or parties are subject to?

Mr. Lepsoe: In some ways they are subject to more regulation. This is highly theoretical, but the definition of "issue advocacy" is broader than the definition of, or what constitutes, "election expenses". What constitutes an election expense is an activity that directly promotes or directly opposes a particular candidate or a particular party. That is what parties are subject to. The spending limits that parties face are measured against that definition. The definition of "election advertising" is much broader than that.

[Translation]

Senator Joyal: Mr. Bourgeois, in your presentation, you mentioned the status of women under the Elections Act. Apart from the issue of proportional representation in those countries where such a system has been put in place, the participation of women in elected assemblies has always been higher in those countries that have a different electoral system. Apart from this fundamental change, are there other elements in the present bill that should in your view be changed so as to enhance the participation of women both as candidates and as voters? This is an important objective being pursued by all parties.

I would like to ask Mr. Lepsoe if the bill in its present form gives sufficient guarantees as to the integrity of the identification of political parties? A decision was recently handed down. It brings out important aspects pertaining to the integrity of the electoral process because the bill aims to avoid the supposition of persons. The supposition of parties must also be avoided. Does the bill in its present form offer these guarantees to parties?

Mr. Bourgeois: In answer to your question, we tabled a relatively concrete two-part proposal relating to the participation of women in elections. First of all, we would like to encourage greater participation of women candidates in elections by increasing the reimbursement of election expenses paid to parties and to candidates. Why do both? In our view, there is a monetary

85.1 Sous réserve des articles 84 et 85, une personne peut être nommée en tant qu'agent officiel ou vérificateur d'un candidat même si elle est membre d'une société qui a été nommée, en conformité avec la présente loi, en tant que vérificateur:

a) soit d'un candidat [...]

b) soit d'un parti enregistré.

Ce genre de problème technique a été réglé avec l'article 85.1. Mais c'est un problème auquel chaque groupe tiers va maintenant se heurter. Ils doivent se doter d'un agent financier et d'un vérificateur. Dans certains cas, il leur sera difficile de trouver des personnes n'ayant pas de conflit. En tant que praticien, sénateur Oliver, vous connaissez toutes ces difficultés pratiques. Si vous travaillez pour un cabinet national, vous ne savez pas quels sont les autres clients.

Voilà un exemple technique précis des difficultés que les groupes tiers vont rencontrer du fait de ces dispositions.

La présidente: Monsieur Lepsoe, dites-vous que les tiers ne devraient pas être astreints aux mêmes restrictions que les candidats des partis ou les partis eux-mêmes?

M. Lepsoe: D'une certaine façon, ils sont réglementés davantage. Cela est hautement théorique, mais la définition d'«engagement thématique» est plus large que celle de «dépenses électorales». Une dépense électorale est une activité qui promeut ou contrecarre directement un candidat ou un parti donné. C'est à cela que les partis sont assujettis. Les limites de dépenses des partis sont mesurées en fonction de cette définition. La définition de «publicité électorale» est beaucoup plus large que cela.

[Français]

Le sénateur Joyal: Vous avez exprimé, monsieur Bourgeois, dans votre présentation, votre préoccupation au sujet du statut de la femme dans la Loi électorale. Mise à part la question du vote proportionnel dans les pays où ce système a été mis en place, la participation des femmes dans les assemblées élues est toujours plus élevée dans les pays qui pratiquent un autre système électoral. Mis à part ce changement fondamental, y a-t-il d'autres éléments dans le projet actuel qui, d'après vous, auraient dû être modifiés pour favoriser la participation des femmes au scrutin en tant que candidates? C'est l'objectif principal poursuivi par tous les partis.

Je voudrais demander à M. Lepsoe si le projet de loi actuel garantit suffisamment l'intégrité de l'identification des partis? Une décision récente a été rendue. Elle soulève des éléments importants sur l'intégrité du processus électoral parce que le projet de loi vise à éviter la supposition des personnes. Il faut aussi éviter la supposition des partis. Le présent projet de loi offre-t-il ces garanties aux partis?

M. Bourgeois: Pour répondre à votre question, on a fait une proposition relativement concrète à deux volets quant à la participation des femmes à l'élection. Tout d'abord, nous désirons favoriser une plus grande participation des femmes candidates aux élections, notamment en augmentant le remboursement électoral aux partis politiques et aux candidates qui se présentent aux

issue. It takes money to launch oneself into politics, and women earn less than men. There is no need for any major study to provide proof of that. It is financially difficult to go into politics. One of the first measures our spokesperson in the House of Commons mentioned was an increase of the reimbursement allowed for candidates who are elected, who appear on the ballot and who obtain 15 per cent of the votes as required by the present Act.

The second aspect of our proposal would be to increase the reimbursement provided to political parties, so as to encourage women to become candidates. These two changes could be made on very short notice and would not bring about any astronomical increase in the refund paid to candidates. It would be a source of motivation for aspiring women candidates and it would encourage parties to foster the participation of women.

The proportional representation issue was dealt with by the advisory committee, by the Bloc Québécois Convention and by the Bloc itself. We have taken a position on this issue.

Mr. Lepsoe: I would perhaps have answered your question differently last week. I have not really done a careful study of the new provision of the bill in this area. It is clause 368. The substance of this clause appears to me to be somewhat different. The words are different but my impression is that the provisions, in substance, are the same as clauses 24 and 25 of the present Act. I would hesitate to say very much more about this. We plan on challenging the decision of the Chief Electoral Officer. It was our belief that the present provisions were adequate. I believe that is what everyone thought. I heard the representatives of the Liberal Party before the decision of the Chief Electoral Officer. I believe that nearly everyone, even the Reform Party, had expected a different decision from the Chief Electoral Officer. Given the decision rendered, this might be something to look into. Is the clause adequate?

[English]

The Chairman: Just to follow that up, Mr. Bourgeois, do you not believe that section 409 will help to encourage women to run for Parliament? That is on page 168 of the bill.

[Translation]

Mr. Bourgeois: We are talking about personal expenses and not the election expenses of candidates as set out in the Elections Act. We were really talking about the expenses of candidates and not exclusively their personal expenses. Our proposal is much broader. Personal expenses are subject to the ceiling on election expenses. We were discussing the ceiling in general, which amounts to one dollar per voter. This will not be a problem, but I believe that the Act could go further still.

[English]

Senator Di Nino: I am trying to get my head around this third-party issue. Mr. Lepsoe gave us some opinions principally dealing with the definition. I think he has something here. We should not really be as concerned about how much money is spent, if it is spent properly or is spent in the right way. The potential abuse or misuse is when either the definition of the third

élections. Pourquoi aux deux? Il y a une question monétaire, à notre avis. Pour se lancer en politique, cela prend des fonds et les femmes gagnent moins d'argent que les hommes. On n'a pas besoin de grandes études pour le prouver. Il y a des difficultés monétaires lorsque l'on se présente en politique. Un des premiers aspects dont notre porte-parole à la Chambre des communes s'inspire est d'augmenter le remboursement prévu aux candidates qui sont élues, qui se présentent et qui obtiennent 15 p. 100 des voix comme le prévoit la loi actuellement.

Le deuxième aspect de notre proposition était d'augmenter le remboursement aux partis politiques pour qu'ils encouragent des femmes à se présenter comme candidates aux élections. Ces deux aspects pouvaient se réaliser à très court terme et n'augmentaient pas de façon astronomique les remboursements des candidats. C'était une motivation pour les candidates et pour les partis d'encourager la participation des femmes.

On a traité de la question de la proportionnelle au comité consultatif, au congrès du Bloc Québécois et au Bloc Québécois. On a pris position à ce sujet.

M. Lepsoe: J'aurais peut-être répondu différemment à votre question la semaine dernière. Je n'ai pas vraiment étudié en détail la nouvelle disposition du projet de loi à ce sujet. C'est l'article 368. La substance de cet article me semble un peu différente. Les mots sont différents mais j'ai l'impression qu'en substance, les provisions sont les mêmes que les articles 24 et 25 de la loi actuelle. J'hésite à trop en dire. On a l'intention de contester la décision du directeur général des élections. On croyait que les provisions étaient adéquates. Je crois que tout le monde l'a pensé. J'ai entendu les représentants du Parti libéral avant la décision du directeur général des élections. Je pense que presque tout le monde, même le Parti réformiste, attendait une décision différente du directeur général des élections. Suite à la décision, ce serait peut-être un élément à étudier. Est-ce que l'article est adéquat?

[Traduction]

La présidente: À ce sujet, monsieur Bourgeois, ne pensez-vous pas que l'article 409 encouragera les femmes à se présenter aux élections fédérales? Il se trouve à la page 168 du projet de loi.

[Français]

M. Bourgeois: On parle des dépenses personnelles et non pas des dépenses de candidates prévues par la Loi électorale comme dépenses électorales. On parlait vraiment des dépenses à titre de candidates et non pas exclusivement des dépenses personnelles. Notre proposition est beaucoup plus large. Les dépenses personnelles sont soumises au plafond pour les dépenses électorales. On traitait *grosso modo* de ce plafond de dépenses qui équivalait à un dollar par électeur. Cela ne nuira pas mais je pense que la loi peut aller plus loin.

[Traduction]

Le sénateur Di Nino: J'essaie de m'y retrouver dans ce problème des tiers. M. Lepsoe nous a parlé de la définition. Il a peut-être mis le doigt sur quelque chose. Ce qui doit nous préoccuper, ce n'est pas le montant dépensé, pourvu que certaines règles soient respectées. Les risques d'abus interviennent si la définition de tiers ou la définition de la publicité pose un

party or the definition of the advertising could create a problem. I am interested in the comments of some of the other participants here today as to whether they have the same concern that Mr. Lepsoe has, particularly regarding the definitions.

Mr. Mercer: Senator, I am fairly consistent on this issue. I appeared before the Lortie commission as a volunteer many years ago, and the paper I presented there was on third-party advertising. I must say that the government, in this bill, is even more generous than I would have been. I am not a parliamentarian, so I leave it up to my parliamentary colleagues to deal with that, but I really think it is an intrusion in the democratic process that distorts the process, when any person running for Parliament is subject to advertising from someone who does not have the intestinal fortitude to put his or her name on the ballot. I am quite serious about that.

In my estimation, if you have something to say in the electoral process and you feel strongly enough that you are willing to spend hundreds of thousands of dollars, then there is a method to do that. Either join one of the political parties that are represented here or represented by the one of the smaller parties later on, or run as an independent. If you participate in the process, you must be subject to rules. The rules to which those of us who administer the process for political parties are subject are fairly strenuous and strict.

Questions were asked earlier by Senator Oliver about the transparency in the collection and spending of money. In my personal estimation, that carries over to people who raise and spend money on a third-party process. If we are subject to it, they should be subject to it. In my personal opinion, I would go even further and restrict them even further.

Before we came to the table, Senator Moore made a comment with respect to the advertisements placed by the Canadian Police Association in the last campaign. Quite frankly, those were lies. In the next campaign, we can anticipate that happening again. Representatives of the official opposition party, whatever it might be called at the time of the next election, or some of their MPs, have said publicly that the Government of Canada is in favour of child pornography, and that is an outright lie. You know that and I know that; it is a distortion of the facts. Cases are before the court. Those things, senator, are very important. That is dealing with the political party, but, with respect to the police association, that it is an intrusion into the system that is designed to protect the democracy of all Canadians. If you have something to say, I encourage everyone to say it, but I encourage you to put your name on the ballot.

Mr. White: The example that was given by Mr. Lepsoe in the definitions was one we had not picked up, and I thank him for that. It is of concern. I was hoping to be able to give you an example of my own, and I will give that to you now in a more practical sense.

The minister took a lot of time in committee to say that part of the reason for this third-party spending restriction was to create a level playing field for all the third parties so that they all had to

problème. J'aimerais connaître l'avis des autres participants pour savoir s'ils voient les mêmes problèmes que M. Lepsoe dans les définitions.

M. Mercer: Sénateur, ma position à ce sujet est assez cohérente. J'ai comparu devant la commission Lortie à titre de bénévole il y a de nombreuses années, et le mémoire que j'y ai présenté portait sur la publicité de tiers. Je dois dire que le gouvernement, dans ce projet de loi, se montre encore plus généreux que je ne l'aurais été. Je ne suis pas parlementaire, et je m'en remets donc à mes collègues élus, mais je trouve que c'est réellement fausser le processus démocratique lorsqu'un candidat se heurte à la publicité de quelqu'un qui n'a pas assez de tripes pour inscrire son nom sur le bulletin de vote. Je le pense très sérieusement.

À mon point de vue, si vous avez quelque chose à dire dans le processus électoral et que vos convictions sont assez fortes pour que vous dépensiez des centaines de milliers de dollars pour les exprimer, il y a une méthode pour cela. Inscrivez-vous à l'un des partis politiques représentés ici, ou dans l'un des petits partis présentant des candidats, ou bien présentez-vous comme indépendant. Si vous participez au processus, vous devez être astreint à des règles. Les règles auxquelles ceux d'entre nous qui administrent le processus pour les partis politiques sont assujettis sont plutôt strictes et contraignantes.

Le sénateur Oliver a parlé de la transparence au niveau de la collecte et de l'emploi des fonds. À mon avis personnel, cela devrait s'appliquer également à ceux qui lèvent et dépensent des fonds pour des tiers. Si nous sommes astreints à ces règles, ils devraient l'être aussi. Personnellement, j'irais plus loin et j'imposerais davantage de restrictions.

Tout à l'heure, le sénateur Moore a parlé des affiches placées par l'Association canadienne de la police lors de la dernière campagne. Très franchement, c'était un tissu de mensonges. Nous devons nous attendre à ce que cela se reproduise lors de la prochaine. Des représentants de l'opposition officielle, quel que soit le nom qu'elle portera lors de la prochaine élection, ou certains de leurs députés, ont déclaré publiquement que le gouvernement du Canada est en faveur de la pornographie infantile, et c'est un mensonge éhonté. Vous le savez et je le sais, c'est une déformation de la vérité. Des poursuites ont été engagées. Ces choses sont très importantes, sénateur. Il s'agit en l'occurrence d'un parti politique, mais dans le cas de l'Association de la police, c'est une intrusion dans le système qui vise à protéger la démocratie pour le bien de tous les Canadiens. Si vous avez quelque chose à dire, je vous encourage à le dire, mais je vous encourage à inscrire votre nom sur le bulletin de vote.

M. White: L'exemple donné par M. Lepsoe, concernant les définitions, est un cas qui nous a échappé, et je le remercie de nous le signaler. C'est un problème. J'espérais vous en donner un de notre crû, et je vais vous en donner un très concret.

Le ministre a longuement justifié en comité les restrictions aux dépenses des tiers, disant qu'il s'agissait d'établir des conditions d'égalité pour tous les tiers, afin que tous aient à appliquer les

abide by the same rules. However, in fact, publishers whose entire business is to produce newspapers or magazines are exempted. They can dedicate as much space as they want to promoting or criticizing any candidate or party. Any organization can produce its own newsletter or magazine. For example, the National Firearms Association produces a magazine called *POINTBLANK*. Although they will be restricted from advertising in some other magazine, they can fill their own magazine with as much advertising as they want, even if they put it on a newsstand. Therefore, it is not a level playing field at all.

If we even thought that this was a good measure, which we do not as an opposition, to restrict third-party advertising in the way this is constructed is not fair. It is very badly drafted and is so open to loopholes that it will not be effective, even if it does not receive a court challenge. We take the position, as the courts consistently have when considering third-party spending in conjunction with elections, that elections are for voters, not for the party, and that voters should be free to express themselves in any way they wish, whether it be as a candidate or simply by spending their own money on the election process.

In terms of the definitions, no, we did not pick that up, but we have our own examples as well concerning that.

[Translation]

Mr. Bourgeois: The Bloc Québécois' position relating to expenses is that the rules must be clear: it is as simple as that. The rules in Quebec pertaining to third party expenses are clearly set out and we should draw from these. These expenses are well regulated. We have clearly defined third party expenses, but the same cannot be said of the current federal legislation.

[English]

Senator Di Nino: Madam Chair, I have one other question, principally directed to Mr. Mercer because of some of the comments he made earlier.

The Chairman: Senator Di Nino, I have both you and Senator Andreychuk on the list, and I intend to suspend this session at six o'clock. We have some food out there, and some of us have a meeting that we must attend before we come back for the second panel later on.

Senator Di Nino: I will take only 15 seconds. Should transparency and openness apply as well to the books and records of riding associations?

Mr. Mercer: It is not a part of the act, but I can assure you, as a person who administers the process, that we would not object to it. I would point out to you, senator, and to others, that the money raised and receipted at the riding level is already reported. It is part of our report that we file with the Chief Electoral Officer.

Senator Di Nino: Is that done on a global basis?

Mr. Mercer: On a global basis, that is right.

mêmes règles. Toutefois, en réalité, un éditeur de journaux ou de magazines est exempté. Il peut consacrer autant de place qu'il veut à promouvoir ou critiquer un candidat ou parti. N'importe quelle organisation peut produire son propre bulletin ou magazine. Par exemple, la National Firearms Association produit un magazine du nom de *POINTBLANK*. Bien qu'elle soit empêchée de faire de la publicité dans un autre magazine, elle peut remplir son propre magazine d'autant de publicité qu'elle veut, même s'il est vendu en kiosque. Par conséquent, ce n'est pas du tout un terrain de jeu égal.

Même si nous pensions que c'est une bonne mesure, ce qui n'est pas le cas, limiter la publicité des tiers de cette façon n'est pas équitable. Ces dispositions sont très mal conçues et contiennent tellement d'échappatoires qu'elles ne seront pas efficaces, même si elles ne sont pas contestées en justice. Nous prenons pour position, comme les tribunaux n'ont cessé de le faire sur le sujet des dépenses électorales de tiers, que les élections sont faites pour les électeurs, pas pour les partis, et que les électeurs sont libres de s'exprimer de la manière qu'ils souhaitent, que ce soit en se portant candidat ou en dépensant leur propre argent pendant les campagnes.

Pour ce qui est des définitions, non, nous n'avions pas décelé ce problème-ci, mais nous avons nos propres exemples.

[Français]

M. Bourgeois: La position du Bloc Québécois quant aux dépenses est que les règles doivent être claires, ce n'est pas plus compliqué que cela. Les règles au Québec sont bien définies sur la question des dépenses des tiers partis et on devrait s'en inspirer. Elles ont été bien réglementées. On a bien défini les dépenses d'un tiers parti, ce qui n'est pas le cas de la présente loi électorale.

[Traduction]

Le sénateur Di Nino: Madame la présidente, j'ai une autre question, qui s'adresse principalement à M. Mercer, du fait de certains propos qu'il a tenus antérieurement.

La présidente: Sénateur Di Nino, j'ai encore le sénateur Andreychuk sur la liste, et j'ai l'intention de suspendre la séance à 18 h. Un repas nous est servi et certains d'entre nous devons assister à une réunion avant de revenir pour le deuxième groupe de témoins plus tard.

Le sénateur Di Nino: Cela ne prendra que 15 secondes. Est-ce que la transparence et l'ouverture devraient être la règle également pour les comptes et registres des associations de circonscription?

M. Mercer: Ce n'est pas prévu dans la loi, mais je peux vous assurer, en tant que responsable administratif du processus, que nous n'y serions pas opposés. Mais je vous signale, sénateur, ainsi qu'à d'autres, que les fonds levés et pour lesquels des reçus sont délivrés au niveau des circonscriptions doivent déjà être déclarés. Ils sont comptabilisés dans la déclaration que nous remettons au directeur général des élections.

Le sénateur Di Nino: Cela est-il fait globalement?

M. Mercer: C'est juste.

Senator Di Nino: We do not know where the money was spent or what it was used for. It is being called a “black hole.”

Mr. Mercer: I would remind you, senator, that there are no major restrictions on expenditures.

Senator Di Nino: There is no public accountability on that.

Mr. Mercer: In an election time, there is.

Senator Di Nino: Only at an election time. Thank you for your comments.

Mr. White: Senator, that issue was raised by the Chief Electoral Officer in committee a number of times. His main concern perhaps was bulk amounts of money that were transferred into riding associations prior to the writ being dropped, because then there is no tracking where it came from. I must admit to being a bit naive. I had not really thought about all these issues until the Chief Electoral Officer mentioned them.

Senator Di Nino: You guys have not been around as long.

Mr. White: That is right.

Some of the examples that the Chief Electoral Officer gave were astonishing. I was naive, but we have had some discussions since then and we would have no objection to seeing more accountability and openness there.

Senator Andreychuk: Senator Di Nino has covered most of the points. This “soft money” — and, that is the new term that has been coined — has seeped into Canada.

Mr. Lepsoe, you are saying that the definition is very convoluted. Some officer at Elections Canada can probably figure out what they mean by it.

Mr. Lepsoe: I did not mean to say it was convoluted. I took a pretty clear meaning out of it.

Senator Andreychuk: You are going beyond that?

Mr. Lepsoe: I did not say it was convoluted.

The Chairman: He was said it was too broad.

Senator Nolin: He said it was broad and intrusive.

Senator Andreychuk: I really do not know what an advertising message is, although those of you who work in that area probably know what it means, but today we have electronic messaging, which is not covered. We have had someone in to talk about messaging both in print and verbally, but we now have various electronic means of communication. Is that getting at part of the dilemma here?

Mr. Lepsoe: To be specific, are you asking if this covers the Internet?

Senator Andreychuk: For example, I am worried about small NGOs who are issue oriented on a legitimate environment basis and find themselves, every Tuesday at four o'clock, in an international chat room and probably do not get involved in

Le sénateur Di Nino: Nous ne savons pas pour quoi cet argent a été dépensé ou employé. C'est ce que l'on appelle un «trou noir».

M. Mercer: Je vous rappelle, sénateur, qu'il n'y a pas de restrictions générales sur la nature des dépenses.

Le sénateur Di Nino: Il n'y a pas de compte à rendre à ce sujet.

M. Mercer: Si, en période électorale.

Le sénateur Di Nino: Uniquement en période électorale. Merci de ces précisions.

M. White: Sénateur, cette question a été soulevée à plusieurs reprises en comité lors de la comparution du directeur général des élections. Sa principale préoccupation concernait les montants transférés en vrac vers les associations de circonscription avant le déclenchement de l'élection, car alors on n'en connaît pas la provenance. Je dois confesser un peu de naïveté. Je n'avais pas réellement réfléchi à ces problèmes avant que le directeur général des élections ne les mentionne.

Le sénateur Di Nino: Vous connaissez moins bien toutes les ficelles.

M. White: C'est juste.

Certains des exemples cités par le directeur général des élections étaient étonnants. J'étais naïf, mais nous avons eu quelques discussions depuis et nous ne serions pas opposés à plus de reddition de comptes et de transparence à ce niveau.

Le sénateur Andreychuk: Le sénateur Di Nino a couvert la plupart de mes questions. Cet «argent mou» — c'est la nouvelle expression qui circule — s'insinue au Canada.

Monsieur Lepsoe, vous dites que la définition est très alambiquée. Quelqu'un à Elections Canada finira tout de même par en trouver la signification.

M. Lepsoe: Je n'ai pas dit qu'elle était alambiquée. Au contraire, elle me paraît pas mal claire.

Le sénateur Andreychuk: Vous allez donc plus loin?

M. Lepsoe: Je n'ai pas dit qu'elle est alambiquée.

La présidente: Il a dit qu'elle était trop large.

Le sénateur Nolin: Il a dit qu'elle était large et inquisitionnelle.

Le sénateur Andreychuk: Je ne sais pas réellement ce qu'est un message publicitaire, bien que ceux d'entre vous qui travaillez dans le domaine le sachiez probablement, mais il existe aujourd'hui les messages électroniques, qui ne sont pas couverts. Quelqu'un est venu nous parler des messages imprimés et verbaux, mais nous avons aujourd'hui diverses formes de communications électroniques. Est-ce que cela est couvert?

M. Lepsoe: Demandez-vous si l'Internet est couvert?

Le sénateur Andreychuk: Par exemple, je songe à de petites ONG écologistes qui se retrouvent, tous les mardis à quatre heures, dans un cybersalon international sans nécessairement intervenir dans les élections à proprement parler. Elles seraient

elections per se. They would be trapped by this legislation. Whether they would be charged, and so on, is another question.

Mr. Lepsoe: Your concern may be valid if, for instance, we look at clause 323.

The Chairman: Do you mean clause 319?

Mr. Lepsoe: No, clause 323. We then go to the exceptions in clause 324. Clause 323 covers the blackout. That is one technical area in the bill that is an improvement. The process became quite convoluted under the existing act.

In the exception section in clause 324, they except the transmission of a message that was previously transmitted to the public on what is commonly known as the Internet. There, the Internet is specifically exempted, but it is not specifically exempted from the definition in clause 319. Your concern may well be valid.

The Chairman: Yes, but only if it has been previously transmitted.

Mr. Lepsoe: Yes, but they seem to be saying that, for the purpose of transmission, it is assumed to include the Internet.

The Chairman: Clause 319 says "by any means."

Mr. Lepsoe: I think the senator's question is whether the Internet might be caught. I am saying that it may well be. It is certainly the position of the CRTC that the Internet constitutes telecommunications that, in principle, are subject to its regulation, but it chooses not to enforce it.

Senator Di Nino: Good luck with that.

Senator Andreychuk: The Internet may soon not be the only type of communication that we will be facing. I have recently read about some new electronic innovations, and we simply do not know where we will be in a year or two in this whole field. There is a whole host of new electronic activity that, perhaps, is not in the area of the Internet.

Mr. Lepsoe: It might be useful to ask these questions of Mr. Kingsley when he is here. He is the person who must say that he has all the preparations in place, including all the Elections Canada guidelines. He is the one who must say that those are all in place before this legislation can come into force. I think you should ask Mr. Kingsley that. It is a very good question.

The Chairman: I thank you very much, gentlemen, for coming before us on such short notice. You have been most helpful.

Honourable senators, we now have before us witnesses from the official parties that are not represented in the House of Commons at this time: the Christian Heritage Party of Canada, the Communist Party of Canada, the Green Party of Canada, and the Marxist-Leninist Party of Canada. The witnesses have agreed among themselves the order in which they will make their presentations. We will start with Ms Di Carlo.

Please proceed.

piégées par cette loi. Il reste à voir si elles seraient poursuivies en justice, ce genre de choses.

M. Lepsoe: Votre préoccupation est valide si l'on regarde, par exemple, l'article 323.

La présidente: Voulez-vous dire l'article 319?

M. Lepsoe: Non, l'article 323. Ensuite vient l'article 324, sur les exceptions. L'article 323 établit la période d'interdiction de publicité. C'est là un domaine technique où le projet de loi apporte une amélioration. Les modalités de la loi actuelle étaient devenues plutôt complexes.

L'article 324 fait exception pour la transmission d'un message antérieurement diffusé «sur le réseau communément appelé Internet». Il y a donc dérogation expresse pour l'Internet, mais celui-ci n'est pas expressément exclu dans la définition de l'article 319. Votre préoccupation pourrait donc être valide.

La présidente: Oui, mais c'est applicable uniquement si la diffusion était antérieure.

M. Lepsoe: Oui, mais il semble dire que, aux fins de la diffusion, l'Internet est englobé.

La présidente: L'article 319 précise «sur un support quelconque».

M. Lepsoe: Il me semble que la question du sénateur est de savoir si l'Internet est couvert. Je dis qu'il pourrait bien l'être. La position du CRTC est certainement que l'Internet est un moyen de télécommunication assujéti, en principe, à sa réglementation mais il choisit de ne pas la lui appliquer.

Le sénateur Di Nino: Il aurait bien du mal.

Le sénateur Andreychuk: L'Internet ne sera peut-être bientôt plus le seul moyen de communication électronique. J'ai lu récemment quelque chose sur les nouvelles innovations électroniques et nous ne savons tout simplement pas ce qui pourrait surgir dans un an ou deux dans tout ce domaine. Il y a toute une série de nouvelles activités électroniques qui ne seront peut-être pas englobées dans l'Internet.

M. Lepsoe: Il serait peut-être bon de poser ces questions à M. Kingsley lorsqu'il sera là. C'est lui qui doit certifier que tous les préparatifs sont en place, notamment toutes les lignes directrices d'Élections Canada. Il doit assurer que tout est en place avant que cette loi n'entre en vigueur. Je pense que vous devriez demander cela à M. Kingsley. C'est une très bonne question.

La présidente: Merci beaucoup, messieurs, d'être venus à si bref préavis. Vous nous avez été des plus utiles.

Honorables sénateurs, nous entendons maintenant les témoins des partis officiels non représentés à la Chambre des communes: le Parti de l'Héritage chrétien du Canada, le Parti communiste du Canada, le Parti Vert du Canada, et le Parti marxiste-léniniste du Canada. Les témoins se sont entendus entre eux sur l'ordre dans lequel ils vont faire leur exposé. Nous commencerons avec Mme Di Carlo.

Vous avez la parole.

Ms Anna Di Carlo, Secretary, Marxist-Leninist Party of Canada: The Marxist-Leninist Party of Canada welcomes this opportunity to appear before the Senate committee as it reviews Bill C-2, since it is the last stage of the legislative process at which the possibility exists to block its passage into law.

Bill C-2 has been introduced and passed by the Liberal Party, with opposition expressed by the other parties in the House of Commons and by all of the registered political parties. It was drafted and amended in virtually complete disregard of the many recommendations and proposals presented in 1998, when the review of the Canadian electoral system was conducted by the standing committee, and then later during the review of the tabled legislation.

Most important, it was drafted and passed in complete disregard for the very profound and deepening crisis in Canada's political system, which is evidenced by the increasingly low levels of voter turnout — just one of the expressions of the consciousness of Canadians that the electoral process is not one that leads to their representation and not one that enables them to exercise their right to participate in the governance of society. The fact that the current government speaks in the name of the so-called majority, when the Liberal Party received votes from less than 29 per cent of the eligible electors, the lowest ever in Canadian history, attests to the profound crisis in the system.

It is our opinion that Bill C-2 should be rejected for two main, general reasons. It fails to provide the most minimal requirement of an electoral law, which recognizes the right of citizens to equality before and under the law and of equal benefit and protection of the law in terms of the right to elect and be elected. The absence of what is called an "even playing field" within the context of the first-past-the-post system of party government is found in the unequal treatment of political parties whereby the parties in the House of Commons are given privileges in the sphere of electoral funding and electoral broadcasting, some more than others. The party in power is given the greatest privilege. Bill C-2 fails to correct this violation of the right to equality, a fundamental democratic principle if the electoral law is to be truly fair and free according to any modern conception.

Some of the privileges accorded to the political parties in the House of Commons are also in violation of the requirement for non-partisanship in the conducting of elections. In that regard, the recommendation by the Chief Electoral Officer that the partisan appointments of returning officers be replaced with a merit system was rejected by the Liberal Party. So long as the electoral law does not eliminate patronage in all aspects of the political process, medieval notions of privileges will continue to negate the modern conception of rights. Attempts to provide such a thing with a justification in the 21st century can only deepen the legitimacy crisis in which the Canadian government finds itself.

This failure to provide Canada with an electoral law that is in keeping with the demands of a modern democracy is the main reason why Bill C-2 should be rejected. It is not enabling legislation for the exercise of the fundamental rights set out in the

Mme Anna Di Carlo, secrétaire, Parti marxiste-léniniste du Canada: Le Parti marxiste-léniniste du Canada se réjouit de cette occasion de comparaître devant le comité sénatorial qui examine le projet de loi C-2, puisque c'est la dernière étape du processus législatif à laquelle existe la possibilité de bloquer l'adoption de cette loi.

Le projet de loi C-2 a été déposé et adopté par le Parti libéral, en dépit de l'opposition exprimée par tous les autres partis qui siègent à la Chambre et tous les autres partis politiques enregistrés. Il a été rédigé et amendé au mépris complet des nombreuses recommandations et propositions faites en 1998 lors de l'examen du système électoral canadien par le comité permanent, puis lors de l'examen du projet de loi.

Mais surtout, il a été rédigé et adopté au mépris complet de la crise profonde et croissante du système politique canadien, dont témoigne la baisse de plus en plus importante du taux de participation électorale, baisse qui n'est qu'une expression parmi d'autres de la prise de conscience des Canadiens que le processus électoral ne permet par leur représentation ni d'exercer leur droit de participer au gouvernement de la société. Le fait que le gouvernement actuel parle au nom d'une soi-disant majorité, alors que le Parti libéral a reçu moins de 29 p. 100 des voix des électeurs inscrits, le plus bas niveau de l'histoire canadienne, est un témoignage de la crise profonde dans laquelle s'enlise le système actuel.

À notre avis, le projet de loi C-2 doit être rejeté pour deux raisons principales. Il ne respecte pas les exigences minimales d'une loi électorale qui reconnaît le droit des citoyens à l'égalité devant la loi et à la protection juridique du droit d'élire et d'être élu. L'absence de ce que l'on appelle l'égalité des chances dans le contexte d'un régime électoral à scrutin majoritaire apparaît dans le traitement inégal des partis politiques, puisque les partis qui siègent à la Chambre reçoivent des privilèges en matière de financement électoral et de temps d'antenne, certains plus que d'autres. Le parti au pouvoir est le plus privilégié. Le projet de loi C-2 ne corrige pas cette atteinte à l'égalité, qui est un principe démocratique fondamental si l'on veut une loi électorale véritablement équitable et moderne.

Certains des privilèges accordés aux partis politiques qui siègent à la Chambre des communes sont également une violation de l'exigence d'impartialité dans la tenue des élections. Ainsi, le Parti libéral a-t-il rejeté la recommandation du directeur général des élections de remplacer la nomination partisane des directeurs de scrutin par un système axé sur le mérite. Tant que la loi électorale n'élimine pas le népotisme dans tous les aspects du processus électoral, les privilèges médiévaux continueront de bloquer toute conception moderne des droits. La tentative de justifier cet état de chose au XXI^e siècle ne fait qu'approfondir la crise de légitimité dans laquelle le gouvernement du Canada est plongé.

Le refus de doter le Canada d'une loi électorale conforme aux exigences d'une démocratie moderne exige le rejet du projet de loi C-2. En effet, il ne permet pas l'exercice des libertés fondamentales énoncées dans la Charte des droits et libertés. Pour

Charter of Rights and Freedoms. To meet the democratic principle today, these rights cannot be informed by the aim of the past, which was that elections must enable the emergence of what is called a clear and coherent political will in the form of party government. Unless elections provide a level playing field so that all electors and candidates who present themselves for election have an equal opportunity to win, the legitimacy crisis facing the Government of Canada will not be overcome. Providing an even playing field would address this key problem facing the political process at this time.

Elections are for the purposes of electing the government, presently comprised of a party in power and a party in opposition. This government must represent the popular will and be seen to represent the popular will. Unless that is the case, legislation passed by that government, an expression of the legal will, lacks legitimacy. Bill C-2 provides for an electoral process that no longer gives rise to a credible representation of the people, seen, besides other things, in the fact that no party can claim national representation today. It is also seen in the increasing use of motions of closure in the House of Commons to stop debate. It is seen in instances such as the implementation of free trade, notwithstanding the fact that the majority of voters cast ballots against free trade. It is seen in the fact that Canada was involved in a war without the House of Commons even deliberating on the matter.

While some express this problem in terms of Parliament having become a so-called joke, because inevitably legislation is railroaded through by the party that forms the cabinet, or that politicians are inherently corrupt, or that elected representatives have to toe the party line, we believe that the problem stems from the failure of the electoral and political process to enable all citizens to participate in governance. The legal will is no longer the expression of the popular will of the people. Neither is the Government of Canada seen as representing the popular will, nor are the parliamentary debates or procedural arrangements such that the popular will gets expressed in the form of a legal will. A very deep legitimacy crisis has emerged.

In this situation, the need for electoral reform that favours renewal is greater than ever. The current electoral process, which came into being at a time when only men of property were entitled to vote and be elected, even though the franchise has been extended, has outlived its purpose. The clear and coherent political will of the citizens of Canada can only be expressed through a system of direct democracy. The system of party government and its electoral process represents vested interests. Far from addressing this problem, Bill C-2 further favours those interests. It has nothing to do with enabling Canadians to govern the society they depend on for their living.

In sum, Bill C-2 gives privileges and benefits to political parties rather than to citizens. It negates the right to elect and be elected by enabling parties to dominate the electoral process even though the membership of political parties constitutes a mere 2 per cent of the Canadian population. It enables these parties to have

respecter aujourd'hui le principe démocratique, les droits ne peuvent plus être définis suivants les objectifs d'autrefois, soit que les élections donnent lieu à l'émergence d'une volonté politique claire et cohérente sous la forme du gouvernement partisan. À moins que les élections n'établissent des chances égales pour tous les électeurs et tous les candidats, on ne surmontera pas la crise de légitimité du gouvernement du Canada. Établir l'égalité des chances permettrait de corriger ce problème fondamental du processus politique actuel.

Les élections ont pour but d'élire un gouvernement, lequel est présentement constitué du parti au pouvoir et du parti d'opposition. Ce gouvernement doit représenter la volonté populaire et être perçu comme tel. À défaut, les lois qu'il adopte — une expression de la volonté juridique — manquent de légitimité. Le projet de loi C-2 établit un processus électoral qui n'engendre plus une représentation crédible du peuple, comme en témoigne le fait qu'aucun parti ne peut plus prétendre être représentatif à l'échelle nationale. Cela se voit également dans le recours croissant aux motions de clôture à la Chambre des communes pour interdire le débat. Cela se voit dans des exemples comme l'adoption du libre-échange malgré le fait que la majorité des électeurs aient voté contre le libre-échange. Cela se voit dans le fait que le Canada a participé à une guerre sans même que la Chambre des communes ait pu en délibérer.

Si certains résument le problème en disant que le Parlement est une «blague» parce que les projets de loi sont inévitablement adoptés à la va-vite par le parti au pouvoir, ou que les politiciens sont corrompus par nature ou que les élus doivent voter suivant la ligne du parti, nous disons que le problème vient de ce que le processus électoral et politique ne permet pas à tous les citoyens de participer à la gouvernance. La volonté juridique n'est plus l'expression de la volonté populaire, le gouvernement du Canada n'est plus perçu comme le représentant de la volonté populaire, les débats parlementaires ou les mécanismes procéduraux ne permettent plus l'expression de la volonté populaire sous la forme de la volonté juridique. Une profonde crise de légitimité s'en est ensuivie.

Dans cette situation, le besoin d'une réforme électorale qui favorise le renouveau est plus grand que jamais. Le processus actuel, qui a pris forme à une époque où seuls les hommes propriétaires avaient le droit de voter et d'être élus a fait son temps, même si le suffrage est devenu universel. Aujourd'hui, la volonté politique claire et cohérente des citoyens du Canada ne peut s'exprimer que par un système de démocratie directe. Le système de gouvernement des partis et son mode d'élection représente des intérêts privilégiés. Au lieu d'aborder ce problème, le projet de loi C-2 favorise ces mêmes intérêts. Il ne contribue en rien à habiliter les Canadiens à gouverner la société dans laquelle ils vivent.

En résumé, le projet de loi C-2 donne des privilèges et des avantages aux partis politiques et non aux citoyens. Il nie le droit d'élire et d'être élu puisqu'il permet aux partis politiques de dominer le processus électoral même si, numériquement, les membres de ces derniers ne constituent que 2 p. 100 de la

complete control over who will stand as candidates and excludes citizens from controlling the selection of their candidates.

The Marxist-Leninist Party of Canada calls on the Senate to reject Bill C-2 and set out a new process that would enable the electors to fully exercise their right to elect and be elected, beginning with the selection of candidates and providing public funding to finance the actual electoral process, not political parties, especially the ones with privilege and power. This would include the creation of electoral commissions that would ensure that citizens are enabled to exercise rights to recall their elected representatives and to initiate legislation.

In conclusion, I would point out that we are providing the Senate committee with a full elaboration that goes into detail in terms of our proposals as an appendix.

The Chairman: Thank you, Ms Di Carlo. We will hear next from Miguel Figueroa.

Mr. Miguel Figueroa, Party Leader, Communist Party of Canada: Madam Chairman, on behalf of the Central Executive of the Communist Party of Canada, I thank the standing committee for giving us an opportunity to present our views on Bill C-2, the proposed Canada Elections Act. We have not prepared a brief for your standing committee, although we have brought along copies of the brief that we submitted to the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs.

The Chairman: Mr. Figueroa, we do have copies of that brief, although only in English, as I should point out to the members of the committee.

Mr. Figueroa: By way of opening, given the prevailing atmosphere of anti-communism that still, in our view, persists even 10 years after the end of the Cold War, there might be those who would be inclined to consider it ironic that Communists would want to speak upon the question of the defence of democracy. Let me lay that to rest immediately.

Our party is the third oldest party in Canada. It was founded in 1921. Throughout our history, we have fought to defend and to advance the democratic rights of the Canadian people, even during periods when our party was repressed and declared illegal. That includes not only our own participation in the electoral process, running both under the Labour Progressive Party banner and of course the Communist Party itself, but also being, for instance, the first party to fight for universal suffrage for women and to fight for the right of recall, long before Preston Manning's father did in Alberta, and to fight to raise the question of proportional representation, and so on, and certainly for the right for native peoples to vote in Canada.

I might say parenthetically here, not wanting to be insulting, and please appreciate this, that, on the other hand, I think that Canadians could be excused if they found it a little bit more than ironic that the Senate, a non-elected appointed body, one devoid of democratic content by its nature, is sitting in judgment on legislation that regulates the democratic process.

Having said that, may I say that we felt it was important to present our views to this committee because we feel that this legislation is so fundamentally bad on a number of counts that we,

population. Il permet à ces partis de contrôler totalement la nomination des candidats et en exclut les citoyens.

Le Parti marxiste-léniniste du Canada invite le Sénat à rejeter le projet de loi C-2 et à établir un processus nouveau qui permettrait aux électeurs d'exercer pleinement leur droit d'élire et d'être élu, en commençant avec la sélection des candidats et en fournissant un financement public au processus électoral, et non pas aux partis politiques, surtout pas à ceux qui jouissent du pouvoir et des privilèges. Cela engloberait la création de commissions électorales qui verraient à ce que les citoyens puissent exercer le droit de révocation des élus et le droit à l'initiative législative.

En conclusion, nous déposons en annexe une présentation détaillée de notre proposition.

La présidente: Merci, madame Di Carlo. Nous allons maintenant entendre Miguel Figueroa.

M. Miguel Figueroa, chef du Parti communiste du Canada: Madame la présidente, au nom du comité central exécutif du Parti communiste du Canada, je remercie le comité permanent de son invitation à comparaître concernant le projet de loi C-2, la Loi électorale du Canada. Nous n'avons pas rédigé de mémoire à votre intention, mais nous avons apporté des exemplaires du mémoire que nous avons présenté au comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre de la Chambre des communes.

La présidente: Monsieur Figueroa, nous avons le texte de ce mémoire, mais seulement en anglais, et je le signale aux membres du comité.

M. Figueroa: En guise d'introduction, vu l'atmosphère d'anticommunisme qui persiste encore dix années après la fin de la guerre froide, d'aucuns pourraient estimer paradoxal que des Communistes prétendent s'ériger en défenseurs de la démocratie. Permettez-moi de leur répliquer sans plus tarder.

Notre parti est le troisième plus ancien du Canada, puisqu'il a été fondé en 1921. Tout au long de son histoire, nous n'avons cessé de défendre et de promouvoir les droits démocratiques des Canadiens, même lorsque notre parti était réprimé et déclaré illégal. Cela englobe non seulement notre propre participation au processus électoral, sous la bannière du Parti progressiste des travailleurs et, bien entendu, du Parti communiste lui-même, mais aussi le fait que nous avons été le premier parti à se battre pour le suffrage universel des femmes et le droit de révoquer les élus, bien avant que le père de Preston Manning ne le fasse en Alberta, et à nous battre pour la représentation proportionnelle, et cetera, et certainement pour le droit de vote des Autochtones du Canada.

J'ajoute, entre parenthèses, et sans vouloir vous offenser, que les Canadiens seraient excusables s'ils trouvaient à tout le moins paradoxal que le Sénat, une assemblée non élue, dénuée de contenu démocratique par définition, se prononce sur une loi régissant le processus démocratique.

Cela dit, nous jugeons important d'exprimer nos vues devant ce comité car nous pensons que ce projet de loi est tellement vicié que nous, et le peuple canadien dans son ensemble, devons mettre

and the Canadian people as a whole, need to avail ourselves of every opportunity to speak out and to build momentum, not only to stop this legislation, but to bring about a thorough, deep reform of the electoral process in Canada.

The specific legislation before you is disappointing on a number of levels. First, it is timid and unimaginative legislation. It is stonewalling legislation that has been imposed and is being imposed on the Canadian people in a profoundly undemocratic fashion.

First, why is it timid and unimaginative? This government — that is to say, the majority government in the House of Commons — had an opportunity to bring in some significant and long overdue changes to the electoral system: first, to broaden participation in the electoral process and in the exercise of democracy in general; second, to introduce greater equity in Parliament by moving toward some form of proportional representation, or mixed proportional representation, to more accurately reflect the views of all Canadians; third, to end the system of party patronage in the electoral mechanism itself; and, fourth, to curb the influence of big money in elections — an outrage, not beginning with, but most glaringly stemming from the 1988 free trade elections, which forced the former Mulroney government to convene the Lortie commission on electoral reform.

Canadians had a right to expect that such a bold initiative would come when, in March of last year, the Honourable Don Boudria announced, on behalf of the government, that, instead of amending the current act, the government was intending to introduce an entirely new Canada Elections Act.

It is interesting to note that Mr. Boudria's announcement came immediately after the Molloy decision in the Ontario Court, General Division, which related to the case in which our party raised a Charter challenge to the old Canada Elections Act with respect to a number of aspects of the act — for example, the 50-candidate rule, the question of the seizure of assets of de-registered parties, and so on.

What we got instead, and what the Canadian people got instead, was Bill C-2, which is essentially a housekeeping bill that retains all of the essential features of the present system and essentially upholds the status quo. One area where the government attempted to bring in some meaningful change, namely, third-party advertising, came under such immediate attack by big business that the government retreated in a most cowardly and unprincipled fashion. This legislation is not only timid; it is also stonewalling legislation, because it comes at a time of increasing public disillusionment with the current system, when more and more Canadians are calling for a more open, inclusive and accountable system, and when more and more Canadians are calling for some form of proportional representation.

Here, I am not referring only to the views of some opposition parties or of some non-parliamentary parties, such as our own, or to some journalists or political scientists. There is, as you are fully aware, a growing frustration and cynicism toward the electoral process among rank and file Canadians from coast to coast. This

à profit toutes les possibilités de prendre la parole et de lancer un mouvement, non seulement pour enrayer cette loi, mais surtout pour amener une réforme en profondeur du processus électoral canadien.

Le projet de loi dont vous êtes saisi est décevant à plusieurs égards. Premièrement, c'est une loi timide et dénuée d'imagination. C'est une loi paralysante qui a été imposée et est imposée aux Canadiens d'une manière profondément antidémocratique.

D'abord, pourquoi est-elle timide et dénuée d'imagination? Ce gouvernement — c'est-à-dire le parti majoritaire à la Chambre des communes — avait l'occasion d'introduire dans notre système électoral des changements majeurs qui n'ont que trop tardé: premièrement, élargir la participation au processus électoral et à l'exercice de la démocratie en général; deuxièmement, introduire une plus grande équité au Parlement en adoptant une certaine dose de représentation proportionnelle de façon à refléter plus exactement les opinions de tous les Canadiens; troisièmement, mettre fin au système de clientélisme partisan dans le mécanisme électoral lui-même; et, quatrièmement en réduisant l'influence du grand capital dans les élections — un scandale qui n'a pas débuté mais qui est apparu de la façon la plus flagrante lors des élections générales de 1988, et qui a contraint l'ancien gouvernement Mulroney à créer la commission Lortie sur la réforme électorale.

Les Canadiens avaient le droit d'escompter une initiative audacieuse lorsque, en mars de cette année, l'honorable Don Boudria a annoncé, au nom de son gouvernement, qu'au lieu de modifier la loi actuelle, le gouvernement allait introduire une Loi électorale du Canada entièrement nouvelle.

Il est intéressant de signaler que l'annonce de M. Boudria est intervenue immédiatement après l'arrêt Molloy de la Division générale de la Cour de l'Ontario, dans la contestation intentée par notre parti de plusieurs éléments de l'ancienne Loi électorale du Canada — par exemple, la règle des 50 candidats, la saisie des biens des partis radiés, et cetera.

Ce que nous avons obtenu au lieu de cela, ce que les Canadiens ont obtenu, c'est le projet de loi C-2, qui n'est guère qu'un remaniement de type administratif reprenant toutes les caractéristiques essentielles de l'ancien système et maintenant le statu quo. Un domaine où le gouvernement a tenté d'introduire un changement conséquent, à savoir la publicité de tiers, a suscité de si vives attaques de la part du grand patronat que le gouvernement a battu honteusement en retraite. Cette loi n'est pas seulement timide, elle est rétrograde, puisqu'elle est intervenue à un moment où le public est de plus en plus déçu du système actuel, où de plus en plus de Canadiens réclament un système plus ouvert, plus inclusif et plus responsable, et où de plus en plus de Canadiens réclament une certaine forme de représentation proportionnelle.

Je ne parle pas ici de l'opinion de quelques partis d'opposition ou de quelques partis non parlementaires, comme le nôtre, ni de quelques journalistes ou politologues. Comme vous le savez, les citoyens ordinaires d'une côte à l'autre ressentent une frustration et un cynisme croissants vis-à-vis du processus électoral. Cette loi

legislation does not address or move to resolve that widespread disillusionment. On the contrary, it breeds more cynicism.

We cannot help but conclude that those political and class interests who control the government apparatus and the Canadian state itself are not in the least distressed about this dangerous anti-democratic development. Indeed, perhaps they even welcome it. In some important respects, the process is even more advanced than in the United States, where less than 50 per cent of its citizens even bother to vote for the presidency. Most of those who do not exercise their franchise are working class people and poor people.

Finally, we must comment on the thoroughly anti-democratic way in which this legislation was bulldozed through the House of Commons. Instead of broad public hearings, only a short list of invited delegations were heard in committee. Every opposition amendment was routinely voted down, closure was imposed, and second and third readings were held in rapid succession with little debate. It was passed immediately following the budget speech at the end of February, when all public attention was focused elsewhere, on the budget and on the country's finances.

I am sure the committee is fully aware of the historical significance of the fact that three of the four opposition parties actually voted against this legislation on third reading. That is not an insignificant development, in our view.

In conclusion, we are not asking the Senate to hold up this legislation or to reject it. Nor would we support any such action by this body insofar as it is an unelected body. However, the Senate could render an important public service by issuing a formal call to Parliament to undertake a genuine public debate on electoral reform immediately in this country — something that our party and many others, including constitutional experts and opposition parties, have called for.

We want to make it very clear that we are not suggesting another royal commission like the Lortie commission but, rather, a country-wide public process of discussion and debate that would lead to meaningful electoral reform. Such an action by the Senate would demonstrate a sincere commitment on your part to the defence and the extension of the democratic process in our country.

Mr. Ron Gray, National Leader, Christian Heritage Party of Canada: I wish to express my thanks and the thanks of my party to the honourable senators for this opportunity to speak to you tonight.

When we first raised these points about this draft legislation before the Chief Electoral Officer's committee, we had 10 points that we wanted to stress. When we managed to appear before the House of Commons committee, we had boiled that down to three. Tonight, I am coming to you with one that is the most serious.

Unlike my colleagues to my right, when I came here tonight I was reflecting on the benefits of the present composition of the Senate. When I presented these issues to the House of Commons committee, I was vividly aware of the fact that I was speaking to people, every one of whom would have to sacrifice about \$30,000

ne fait rien pour y remédier. Au contraire, elle engendre davantage de cynisme.

Nous ne pouvons que conclure que ces intérêts politiques et de classe qui contrôlent l'appareil gouvernemental et l'État canadien lui-même ne sont pas le moins du monde mécontents de ce développement antidémocratique dangereux. Au contraire, ils le saluent. À cet égard, la désaffection des Canadiens est encore plus avancée qu'aux États-Unis, où moins de 50 p. 100 des citoyens prennent la peine de voter à l'élection présidentielle. La plupart de ces non-votants font partie des classes laborieuses et pauvres.

Enfin, nous devons insister sur la façon profondément antidémocratique avec laquelle cette loi a été imposée à la Chambre des communes. Au lieu de tenir de larges audiences publiques, seul un petit nombre de délégations invitées ont été entendues en comité. Chaque amendement de l'opposition a été systématiquement rejeté, la clôture a été imposée et les deuxième et troisième lectures se sont rapidement succédé sans guère de débat. La loi a été adoptée immédiatement après le discours du budget fin février, lorsque l'attention du public était centrée ailleurs, sur le budget et sur les finances du pays.

Je suis sûr que le comité a pleinement conscience de la signification historique du fait que trois des quatre partis d'opposition ont voté contre cette loi en troisième lecture. À notre avis, cela n'est pas peu significatif.

En conclusion, nous ne demandons pas au Sénat d'adopter ou de rejeter cette loi. Nous serions opposés à toute décision de ce genre puisque le Sénat n'est pas une assemblée élue. Toutefois, le Sénat pourrait rendre au public un service important en appelant formellement le Parlement à ouvrir immédiatement un véritable débat public sur la réforme électorale dans ce pays, ce que notre parti et beaucoup d'autres, dont des experts en droit constitutionnel et les partis d'opposition, réclament.

Nous tenons à dire très clairement que nous ne préconisons pas une autre commission royale comme la commission Lortie, mais plutôt un processus de discussion et de débat à l'échelle du pays conduisant à une vraie réforme électorale. Un tel geste du Sénat démontrerait votre volonté sincère de défendre et promouvoir la démocratie dans notre pays.

M. Ron Gray, chef national, Parti de l'Héritage chrétien du Canada: Je souhaite exprimer mes remerciements et ceux de mon parti aux honorables sénateurs pour leur invitation à comparaître ici ce soir.

Lorsque nous sommes intervenus la première fois au sujet de ce projet de loi devant le comité du directeur général des élections, nous avons mis l'accent sur dix thèmes. Lorsque nous avons réussi à comparaître devant le comité de la Chambre des communes, nous les avons ramenés à trois. Ce soir, je vais me limiter à l'aspect qui me semble le plus inquiétant.

Contrairement à mes collègues à ma droite, je me suis félicité, en chemin pour venir ici, de la composition actuelle du Sénat. En effet, lorsque j'ai parlé de ces problèmes au comité de la Chambre des communes, j'avais une conscience aiguë du fait que je m'adressais à des gens dont chacun devrait sacrifier 30 000 \$

in order to take a look at what we were asking them to consider. Here, in a committee of the chamber of sober second thought, we are able to transcend that kind of individual appeal. In fact, you may be able to help us formulate these ideas in such a way that they could be drawn to the attention of the other place and, perhaps, be given more serious attention than we were able to get from that committee.

As a prefatory remark to what I want to read to you, let me emphasize that about one quarter of a century ago Parliament apparently felt that it was important to inject public funds into the political process, perhaps because of the rising costs incurred by television, et cetera. The remedy they chose has proven to be worse than the disease. What they have given us and what this Parliament has an opportunity to redress is a corrupt process, probably unparalleled since the time of the family compact, in which those in power use their power to hold their power using public funds. That can only be called corrupt. It is not because the people who are doing this in this Parliament are corrupt people; it is because they have been presented with a system that focuses the use of public funds on the parties that are in power.

The other corruption that it entails is that it compels taxpayers to support parties and policies that they may oppose. I have presented an idea that I think will help to redress this situation.

We recognize that many of our electoral system's problems — such as the fact that Canada and the U.S. are the last two industrial democracies in the world to recognize the advantages of proportional representation — are not capable of rectification within this bill. However, a couple of egregious faults can be addressed here.

On behalf of the Christian Heritage Party, I wish to draw to your attention these two serious deficiencies, both of which have the same corrupting effect, namely, the improper use of the power of elected office to perpetuate the office holders in power. This concern has two main components. One is the allocation of tax monies to pay one half of the election campaign expenses of political candidates who get more than 15 per cent of the vote and 22.5 per cent of the election expenses of their parties; the other is the unequal allocation of broadcast time during an election.

The abuse of power to perpetuate oneself in office has been a problem in Canada since the days of the infamous Family Compact and it is important to eradicate such abuses whenever they appear. Most present members of Parliament are innocent of that particular instance of corruption. It happened in 1974. However, those who now sit in Parliament have a unique opportunity to do the right thing by correcting these abuses.

The worst outrage is the use of taxpayers' money to supplement the future campaign funds of successful candidates: specifically, the provision in clause 435 and clause 464, to which I have already referred, that refunds 22.5 per cent to the parties and 50 per cent to the candidates. Consider the effects of this legislation. At the conclusion of an election, every successful candidate receives a refund of half of all of their expenses, which, in most ridings, is equal to about \$32,000. When the next election is called, that candidate or that party starts with their war chest

pour retenir ma proposition. Ici, dans ce comité de la Chambre de réexamen serein, nous pouvons transcender ce genre de considération personnelle. De fait, vous pourriez peut-être nous aider à formuler ces idées de telle manière que l'autre assemblée leur accorde une plus grande attention que celle que nous avons reçue dans ce comité.

En guise de préface à mon mémoire, rappelons que le Parlement a jugé bon il y a un quart de siècle environ d'injecter des fonds publics dans le processus politique, peut-être face au coût croissant de la publicité politique télévisée. Le remède choisi s'est avéré pire que le mal. Ce qu'ils nous ont donné, et ce que le Parlement avait l'occasion de rectifier, est un mécanisme corrompu, peut-être sans parallèle depuis l'époque du Pacte de famille, où ceux qui tiennent les rênes du pouvoir s'en servent pour se maintenir au pouvoir, en puisant dans les fonds publics. On ne peut qualifier cela que de corruption. Ce n'est pas que les élus soient eux-mêmes corrompus, c'est parce qu'on a érigé un système qui concentre les fonds publics sur les partis au pouvoir.

Une autre corruption corollaire est que les contribuables sont obligés d'appuyer des partis et des politiques auxquels ils peuvent être opposés. J'ai présenté une idée dont je pense qu'elle contribuerait à remédier à cette situation.

Nous reconnaissons que maints problèmes de notre système électoral — notamment le fait que le Canada et les États-Unis sont les deux dernières démocraties industrielles du monde à ne pas reconnaître les avantages de la représentation proportionnelle — ne peuvent trouver remède dans ce projet de loi. Toutefois, un certain nombre de graves défaillances pourraient y être rectifiées.

Au nom du Parti de l'Héritage chrétien, j'aimerais attirer votre attention sur les deux graves faiblesses du projet de loi C-2, qui ont toutes deux le même effet corrompeur, à savoir l'usage inapproprié du pouvoir par les élus pour se maintenir au pouvoir. Cela tient à deux éléments principaux. Le premier est l'affectation du produit des impôts à la couverture de la moitié des dépenses électorales des candidats obtenant plus de 15 p. 100 des voix et de 22,5 p. 100 des dépenses électorales de leur parti; l'autre est la répartition inéquitable du temps d'antenne pendant la campagne électorale.

L'abus de pouvoir dans le but de se maintenir au pouvoir est un problème au Canada depuis l'époque de l'odieux Pacte de famille et il importe d'enrayer ces abus partout où ils se manifestent. La plupart des députés actuels sont innocents de cette forme particulière de corruption. Elle a été instaurée en 1974. Toutefois, ceux qui siègent actuellement ont une occasion rare de faire le nécessaire pour rectifier ces abus.

Le pire scandale est peut-être l'emploi des fonds publics pour remplir les futures caisses électorales des candidats élus: je songe plus particulièrement à l'article 435 et à l'article 464 qui, comme je l'ai déjà mentionné, remboursent 22,5 p. 100 des dépenses des partis et 50 p. 100 de celles des candidats. Réfléchissez aux effets de cela. Après chaque élection, chaque élu reçoit un remboursement pour la moitié de toutes ses dépenses qui, dans la plupart des circonscriptions, atteignent 32 000 \$. À la prochaine élection, ce candidat ou ce parti démarrent avec une caisse

already half full of taxpayers' dollars, not donations from their supporters or the public. It is money that is taken from the taxpayers by the coercive powers of the Income Tax Act.

Thomas Jefferson once wrote that it is tyrannical to compel someone to support ideas in which they do not believe. I believe he was right. It is exactly what this provision of the Canada Elections Act does. It compels a taxpayer to support parties and policies that they may actively oppose, but they are powerless to do otherwise.

If Parliament really believes that the democratic process requires public funding, we say let it be voluntary. We have proposed, for example, that a box could be printed at the end of the income tax form that would state: "Ten dollars of your tax return will be used for the support of the democratic political process. Here are the registered political parties to which you may allocate your \$10. If no party is specified, your \$10 will go to the direct non-partisan operating expenses of Elections Canada." In that way, not one dime of a taxpayer's money would go to a party that he or she opposed, but every taxpayer would still be injecting money into the political process.

Bill C-2 as it stands also perpetuates another inequity and that is the allocation of free broadcast time. That is now allocated on the basis of the number of seats that each party held in a previous Parliament. I suggest to you, senators, that the focus there is entirely wrong. The focus is on what this broadcast time can do for the parties. However, this broadcast time is not for the parties, it is for the voters. A democracy requires an informed electorate. The purpose of allocating broadcast time is to help inform the electorate. The time should be allocated in the way that will most effectively allow the most voters to get the most information about the options that are available to them.

We would propose as a possible formula that national network broadcast time simply be allocated equally among the parties. Regional or local broadcast time should be allocated according to the number of candidates that each party puts forward. The parties that put forward 301 candidates would clearly get more broadcast time because they would be represented in more areas; but in each case, it would be the interests of the voters that would be the focus of the allocation system. We believe that the allocation now entrenched in the legislation should be taken out.

Please let me reiterate that Bill C-2 gives this Parliament an opportunity and a choice either to perpetuate 25 years of abuse of power and corruption or to step into Canadian history as the Parliament that finally put away such abuses and began a move toward the restoration of real democracy in this nation. Thank you.

The Chairman: Thank you, Mr. Gray.

Our last witness is Joan Russow, the federal leader of the Green Party of Canada.

Joan Russow, Federal Leader, Green Party of Canada: I also want to express my appreciation for having the opportunity to appear before you this evening.

électorale déjà à moitié remplie par l'argent du contribuable et non par les dons des partisans ou du public. C'est de l'argent puisé dans la poche des contribuables grâce au pouvoir coercitif de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Thomas Jefferson écrivait qu'il est tyrannique d'obliger les gens à payer pour propager des idées qu'ils ne partagent pas. Il avait raison. Or, c'est exactement ce que fait cette disposition de la Loi électorale du Canada. Elle contraint un contribuable à payer pour financer des partis et des politiques auxquels il s'oppose activement, contre son gré.

Si le Parlement juge vraiment que le processus démocratique exige des fonds publics, que le paiement soit facultatif. Nous proposons, par exemple, de mettre à la fin de la déclaration d'impôt une case disant: «Dix dollars de vos impôts seront affectés au soutien du processus démocratique. Voici les partis politiques enregistrés auxquels vous pouvez allouer vos dix dollars. Si aucun parti n'est précisé, la somme servira à financer les dépenses de fonctionnement non partisans d'Élections Canada». De cette façon, pas un centime de l'argent du contribuable n'irait à un parti auquel il est opposé, mais chacun contribuerait néanmoins au processus politique.

Le projet de loi C-2, sous sa forme actuelle, perpétue également une autre injustice, à savoir la répartition du temps d'antenne gratuit. Celui-ci est maintenant alloué sur la base du nombre de sièges de chaque parti dans la Chambre précédente. À notre avis, c'est vraiment faire les choses à l'envers. C'est comme si le temps d'antenne était à l'intention des partis. Mais il n'est pas destiné aux partis, il est destiné aux électeurs. Une démocratie a besoin d'électeurs informés. Le but de l'attribution de temps d'antenne est d'aider à informer l'électorat. Ce temps devrait être alloué d'une manière qui permet au mieux de renseigner le plus grand nombre d'électeurs sur les options offertes.

Nous proposons comme formule possible que le temps d'antenne sur les réseaux nationaux soit partagé tout simplement à égalité entre les partis. Le temps d'antenne régional ou local serait alloué selon le nombre de candidats présentés par chaque parti. Les partis présentant 301 candidats recevraient manifestement davantage de temps d'antenne, car ils seraient représentés dans un plus grand nombre de régions; mais cela serait dans chaque cas dans l'intérêt des électeurs concernés. Nous estimons que la formule de répartition prévue dans le projet de loi devrait être supprimée.

Permettez-moi de répéter que le projet de loi C-2 donne à ce Parlement une occasion et un choix: soit de perpétuer 25 ans d'abus de pouvoir et de corruption, soit de faire date dans l'histoire du Canada en devenant le Parlement qui a enfin mis un terme à de tels abus et qui a entamé le rétablissement d'une véritable démocratie dans notre pays. Je vous remercie de votre attention.

La présidente: Merci, monsieur Gray.

Notre dernier témoin sera Joan Russow, le chef fédéral du Parti Vert du Canada.

Mme Joan Russow, chef fédéral, Parti Vert du Canada: Je tiens également à exprimer mes remerciements pour l'invitation à comparaître ce soir.

I noted earlier that the Chair mentioned that it has been a long time since we have done anything with the Canada Elections Act. I do not know if I have paraphrased her correctly. I feel this is a missed opportunity for real electoral reform — the other speakers have already referred to that — that would eliminate discriminatory practices that contravene the International Covenant of Civil and Political Rights, the Charter of Rights and Freedoms, and even statutory law in Canada. Real electoral reform would eliminate institutional collusion through condoning corporate funding of the political process. It would eliminate, as well, conflict of interest that arises because of the supremacy of Parliament over Charter-based decisions.

I would also express my concern about the sections that Mr. Figueroa was referring to where there is refunding and an inordinate drain on the public purse.

First, I should like to deal with the International Covenant of Civil and Political Rights. I have often looked at this document and I feel that it is an incredibly important document that should be implemented right across Canada. In 1982, Canada indicated to the rest of the world that the process in Canada was that, before signing an international agreement, Canada would ensure that the necessary legislation was enacted in Canada. If there was a discrepancy, implementation legislation would be put in place to ensure the removal of the discrepancy.

I noticed a very important discrepancy between the International Covenant of Civil and Political Rights and the Charter of Rights and Freedoms. In the international covenant, one of the grounds upon which there should not be discrimination is political. I think the previous three speakers can definitely say that there is political discrimination in Canada. Certainly I will be stressing that. The previous three speakers mentioned the importance of having proportional representation. From the point of view of the Green Party, that is very evident internationally. We have elected people around the world to participate in government, to be important active forces in government decision making, above all to be a voice for change. That has been a result of proportional representation.

It could be argued that the system we have now, the first-past-the-post system, not only contributes to political discrimination but also is in violation of the equality clauses in the Charter of Rights and Freedoms.

I should like to refresh the memory of honourable senators about the CRTC regulations during elections. I filed a complaint during the election because it seemed that the media was in complete violation of sections within the CRTC. I think it is really important to consider whether this proposed legislation contravenes important existing documents. I will refer to just a few items. I will submit a written brief to the committee when I have an opportunity to do so after my return to Victoria.

I should like to point out a few things. For instance, it says that a licensee shall allocate time for the broadcasting of programs. What does that mean? I would assume that it would have something to do with the platforms of the different parties. But they do not feel any obligation to do that. Also, it states that they

J'ai relevé tout à l'heure que la présidente a souligné que cela faisait longtemps que la Loi électorale du Canada n'avait pas été remaniée. J'espère que c'est là une paraphrase fidèle de son propos. Je considère que ceci est une occasion manquée de procéder à une réelle réforme électorale — les autres intervenants l'ont déjà souligné — éliminant les pratiques discriminatoires qui contreviennent à la Charte internationale des droits civils et politiques, à la Charte des droits et libertés et même aux droits statutaires canadiens. Une réelle réforme électorale éliminerait la collusion institutionnelle que permet le financement par les sociétés du processus politique. Elle éliminerait également le conflit d'intérêt résultant de la suprématie du Parlement sur les jugements fondés sur la Charte.

Je réitère également les préoccupations de M. Figueroa concernant le remboursement des dépenses électorales en puisant indûment dans les fonds publics.

Voyons d'abord la Charte internationale des droits civils et politiques. J'ai souvent étudié ce document incroyablement important et considère qu'il devrait être appliqué dans tout le Canada. En 1982, le Canada a fait savoir au reste du monde qu'il mettrait en place la législation nationale voulue avant de signer un accord international. En cas de divergence, une législation nationale supprimerait les dispositions non conformes de nos lois.

J'ai relevé une divergence très importante entre la Convention internationale sur les droits civils et politiques et la Charte des droits et libertés. Dans la convention internationale, l'un des motifs de discrimination prohibés est l'opinion politique. Or, je pense que les trois intervenants précédents sont fondés à dire qu'il y a discrimination politique au Canada. J'insiste là-dessus. Les trois intervenants précédents ont fait ressortir l'importance de la représentation proportionnelle. Cela est évident à nos yeux, à l'échelle internationale. Partout dans le monde des élus participent au gouvernement, sont une force active dans la prise de décisions gouvernementales et constituent un moteur de changement. Cela est le résultat de la représentation proportionnelle.

On peut arguer que notre régime actuel, le suffrage majoritaire, contribue non seulement à la discrimination politique mais viole également les garanties d'égalité de la Charte des droits et libertés.

J'aimerais rafraîchir la mémoire des honorables sénateurs au sujet de la réglementation du CRTC en période électorale. J'ai déposé plainte pendant la campagne car il semblait que les médias contrevenaient totalement au règlement du CRTC. Il importe de voir également que ce projet de loi contredit d'importants textes actuels. Je n'en mentionnerai que quelques-uns. J'enverrai un mémoire écrit au comité à la première occasion après mon retour à Victoria.

J'aimerais signaler un certain nombre d'anomalies. Par exemple, un radiodiffuseur est censé allouer du temps pour la diffusion de programmes. Qu'est-ce que cela signifie? J'imagine qu'il s'agit d'informer sur les plates-formes des différents partis. Mais les radiodiffuseurs ne se sentent aucune obligation de le

will do things in a manner that is equitable to all political parties and that they will do what is required to cover elections. We all realize that when the elections are covered, it is only the main political parties that are being covered.

It leads to a vicious circle. I have often been told, "If you had someone elected, then we would be able to include you in the debate. Right now, I am afraid that you are being ignored and there is nothing we can do about it." It is a vicious circle because one of the reasons we are being ignored is that we do not have anyone elected because we do not have a proportional representation system. Furthermore, because we do not have someone elected, we are not covered by the media, and that contributes to our being ignored.

The CRTC Act stresses the importance of the treatment of issues. That is what I should like to see foremost in the electoral process, where we deal with important issues. This is a way of drawing in the other political parties to discuss issues. After the last election — and after I sent out numerous press releases related to environmental issues — *The Globe and Mail* reported, with great puzzlement, that it is strange that none of the political parties is dealing with the environment. We often hear in the news that there are no political parties concerned about the bombing in Yugoslavia. There are no political parties concerned about genetically engineered foods and crops. We hear that over and over again. We are completely ignored in the public process. The only way is to ensure the implementation in this act of the CRTC regulations. That is extremely important.

Next, I should like to deal with institutional collusion. I did an analysis recently of the 1997 corporate contributions to political parties. The Liberals, Reform and Conservatives all have what could be described as an unethical screen. I guess you are all familiar with ethical investments. They have an ethical screen. The unethical screen used by those three parties is that they will accept money from anywhere. We must realize that the reported donations are only a small percentage of what they possibly have received because they are not required to report donations to regional associations or to candidates outside the electoral process. Here, we have 75 per cent of the seats supported during the election by banks, financial institutions, greenhouse gas producers, oil, coal and gas producers, automobile manufacturers, forest companies, the mining industry, the chemical industry, the agri-business, pharmaceutical companies, tobacco companies, food chains, restaurants, the nuclear industry, the gun lobby — I believe that is only to the Reform — and the military.

There is an interesting correlation between the companies that donate to the parties and the military contracts and an interesting contrast between the environment consulting firms and the major contracts given to consulting firms. I was at a conference recently called *Globe 2000*. David Anderson, Canada's Minister of the Environment, was there looking at the corporate polluters and saying, "You are at the leading edge." He was actually devolving the power of government to the corporations — that is, offering

faire. En outre, le règlement stipule que cela doit être fait d'une manière équitable envers tous les partis politiques et que les campagnes électorales doivent être couvertes. Or, nous savons tous que dans la couverture des campagnes électorales, seuls les grands partis politiques sont couverts.

Il en résulte un cercle vicieux. On m'a souvent dit: «Si vous aviez au moins un élu, nous pourrions vous faire participer au débat. Pour le moment, vous restez à l'écart et je n'y peux rien». C'est un cercle vicieux, car l'une des raisons pour lesquelles nous sommes ignorés est que nous n'avons pas d'élu parce que nous n'avons pas de représentation proportionnelle. En outre, du fait que nous n'avons pas d'élu, les médias nous négligent et cela contribue au fait que nous restons ignorés.

La Loi sur le CRTC place l'accent sur le traitement des enjeux. C'est ce que j'aimerais voir surtout dans le processus électoral, un débat sur les enjeux importants. Ce serait une façon de faire intervenir les autres partis politiques dans le débat sur les enjeux. Après la dernière campagne et après avoir envoyé quantité de communiqués de presse relatifs aux problèmes de l'environnement, le *Globe and Mail* a écrit qu'il est étrange qu'aucun des partis politiques ne parle de l'environnement. On entend souvent dans les nouvelles qu'aucun parti politique ne se préoccupe des bombardements en Yougoslavie. Aucun parti politique ne s'inquiète des aliments et cultures génétiquement modifiés. Nous l'entendons dire sans cesse. Or, le processus public nous ignore complètement. Le seul remède est l'application, dans cette loi, du règlement du CRTC. C'est extrêmement important.

J'aimerais ensuite parler de la collusion institutionnelle. J'ai effectué récemment une analyse des dons des sociétés aux partis politiques en 1997. Les libéraux, réformistes et conservateurs ont tous ce que je qualifierais de crible amoral. J'imagine que vous connaissez tous la notion d'investissement moral. Ils ont un crible moral. Le crible amoral utilisé par ces trois partis est tel qu'ils acceptent l'argent d'où qu'il vienne. Il faut bien voir que les dons déclarés ne représentent qu'un petit pourcentage de ce qu'ils ont pu toucher, car ils ne sont pas obligés de déclarer les dons aux associations régionales ni aux candidats en dehors de la campagne électorale. Or, 75 p. 100 des députés reçoivent le soutien des banques, des institutions financières, des producteurs de gaz à effet de serre, des producteurs de pétrole, de charbon et de gaz naturel, des constructeurs automobiles, des sociétés forestières, de l'industrie minière, de l'industrie chimique, de l'agroalimentaire, des compagnies pharmaceutiques, des fabricants de cigarettes, des chaînes de produits d'alimentation, des restaurants, de l'industrie nucléaire, du lobby des armes à feu — ce dernier verse uniquement aux réformistes — et du complexe militaire.

Une corrélation intéressante existe entre les sociétés qui versent des dons aux partis et les marchés militaires, et un contraste intéressant entre les cabinets d'expertise environnementale et les grands contrats passés avec les cabinets. J'ai participé récemment à une conférence, intitulée *Globe 2000*. David Anderson, le ministre de l'Environnement canadien, était là et félicitait les pollueurs industriels, leur disant: «Vous êtes à la fine pointe». Or, il était en train de leur brader les pouvoirs de l'État, offrant la

deregulation and voluntary compliance and allowing corporations to come up with their own environmental management regimes. There were no objective standards. Could this be because of the allowance for corporate funding? I am not suggesting that that is absolutely the case, but when I asked a government representative from Holland in attendance at Globe 2000 if that was allowed in Holland, he said that it would be wrong.

When I returned from the meeting in Vancouver, I read some material that came from the Export Development Corporation. In that material, it said that it is illegal for a Canadian company to give money to officials in a foreign country, in a developing country. A distinction could be made between giving money to elected officials and giving money to a political party. However, it is a very subtle distinction. In many countries, what happens in Canada could blatantly be described as corruption.

The last point I want to deal with is proportional representation. I want to stress how important that system is. We no longer want candidates like David Anderson, against whom I ran in the last election. He was on the radio encouraging anyone who was going to vote for the Green Party to vote for him to prevent Reform from getting in. I talked to numerous members of the Green Party who said, "I really feel badly but I did not want the Reform Party candidate to be elected." This is so institutionalized in Canada that it is hard for most of you, who have probably been in one of the major parties, to understand what we must go through and are still going through when we hear, over and over again, "We really believe in what you want to do and we know that your parties need to have a voice in Parliament, but we do not want to waste our vote." Another thing we hear all the time is "Do not split the vote. Why are you running candidates in this riding?" Citizens become apathetic because they are not able to vote for the party of their choice. If we had a proportional representation system in place, it would be the beginning.

Someone mentioned earlier about the Senate being the chamber of sober second thought. The Senate has an incredibly important role to play because the issues that we are dealing with present a conflict of interest for the elected representatives in Parliament. It is not in their interest to have proportional representation. It is not in the interest of most of the parties not to have corporate donations. It is in the interest, possibly, of their parties to exclude other positions and views.

There are many aspects of the political process, and having been a leader now for two years with the Green Party I am constantly exposed to these limitations. For example, I was not allowed to go to the lock-up for the budget. I asked Paul Martin's office if I would be able to attend as leader of the Green Party of Canada. This is the third year that I would have attended. I go to the Railway Room to comment on the budget. I do a large diagram where I integrate all the expenditures from the different departments through the Treasury Board estimates. They said "No," so I had to go to the Railway Room meeting and speak to the press without ever having seen the document. That is just one example where we are up against this over and over again. Our

déréglementation et la conformité volontaire et autorisant les sociétés à élaborer leur propre régime de gestion de l'environnement. Il n'y avait pas de normes objectives. Cela pourrait-il être dû au financement par les sociétés? Je n'affirme pas que c'est le cas, mais lorsque j'ai demandé à un délégué néerlandais à la conférence Globe 2000 si cela était autorisé en Hollande, il m'a répondu que c'était interdit.

À mon retour de Vancouver, j'ai lu des documents provenant de la Société pour l'expansion des exportations. On y disait qu'il est illégal pour une société canadienne de verser de l'argent à un fonctionnaire étranger, d'un pays en développement. Une distinction était établie entre verser de l'argent à des élus et le verser à un parti politique. Toutefois, c'est une distinction très subtile. Dans bien des pays, ce qui se fait au Canada serait carrément qualifié de corruption.

Le dernier point que j'aimerais aborder est la représentation proportionnelle. Je veux souligner combien cela est important. Nous ne voulons plus de candidats comme David Anderson, contre lequel je me présentais pendant la dernière élection. Il se répandait à la radio encourageant quiconque envisageait de voter pour le Parti Vert de voter plutôt pour lui, afin d'empêcher le réformiste de gagner. J'ai parlé à de nombreux militants du Parti Vert qui m'ont dit: «Ça ne me plaît pas, mais je ne veux pas que le candidat réformiste soit élu». C'est tellement institutionnalisé au Canada qu'il doit être difficile pour la plupart d'entre vous, qui êtes probablement membres de l'un des grands partis, de comprendre ce que nous ressentons sans cesse lorsqu'on nous répète: «Nous croyons réellement dans ce que vous voulez faire et nous savons que votre parti doit avoir une voix au Parlement, mais nous ne voulons pas gaspiller notre vote». Une autre chose que l'on nous dit sans arrêt: «Ne fractionnez pas le vote. Pourquoi présentez-vous un candidat dans cette circonscription?». Les citoyens deviennent apathiques parce qu'ils ne peuvent pas voter pour le parti qui a leur préférence. Si nous avions un système de représentation proportionnelle, ce serait déjà un début.

Quelqu'un a dit tout à l'heure que le Sénat est une chambre de réexamen serein. Le Sénat a un rôle incroyablement important à jouer car les problèmes dont nous parlons présentent un conflit d'intérêt aux élus actuels. La représentation proportionnelle n'est pas dans leur intérêt. Il n'est pas dans l'intérêt de la plupart des partis d'interdire les dons des sociétés. Il est dans leur intérêt d'exclure les autres positions et points de vue.

Le processus politique comporte quantités d'autres aspects et, en tant que chef du Parti Vert depuis deux ans maintenant, je suis sans cesse en butte à ces limitations. Par exemple, je n'ai pas été autorisé à participer à la séance d'information à huis clos sur le budget. J'ai demandé l'autorisation au cabinet de Paul Martin de m'y rendre comme chef du Parti Vert du Canada. Je me rends ensuite dans la salle des chemins de fer pour m'exprimer sur le budget. Je dresse un grand diagramme où j'intègre toutes les dépenses des différents ministères, en me fondant sur les estimations du Conseil du Trésor. On m'a opposé un refus, et j'ai donc dû aller à la conférence de presse sans jamais avoir vu le budget. Ce n'est là qu'un exemple des nombreux obstacles

views are not in the public domain, and I think we have something important to offer.

I hope that honourable senators will use the opportunity that they did in the Senate hearings on the issue of bovine growth hormone and rBST to strongly oppose this bill, send it back with strong recommendations, and raise concerns about serious Charter challenges to this proposed legislation.

I will close by mentioning a case that we will be putting before the courts: a Charter challenge to the first-past-the post system because it discriminates against visible minorities, First Nations, women, and small political parties. We are putting that case together now.

Thank you very much for this opportunity. I hope that you will be bold and courageous.

Senator Beaudoin: It is good to be criticized from time to time. It is something with which I agree. I was surprised by the quotation from Thomas Jefferson. He is one of my heroes. I should very much like to know where that citation comes from. I have his books at home and will be able to go directly to the text. *Prima facie*, it does not sound like Thomas Jefferson at all. However, it may be.

Mr. Gray: It was I who cited him. I will go home and e-mail you the citation.

Senator Beaudoin: Do you remember in which book you found that quote?

Mr. Gray: I am sorry, I do not, but I will e-mail it to you, sir.

Senator Beaudoin: Ms Russow, I like the Canadian Charter of Rights and Freedoms. It is my Bible. You want us to bring the electoral system as it stands now before the court and have it declared unconstitutional. Do I understand you correctly?

Ms Russow: Yes, and we want there to be a directive of principle going to Parliament to address this issue. If we get a decision in the Supreme Court of Canada that it is unconstitutional, there will be a directive going to Parliament to ask them to address the issue. It is then the responsibility of Parliament.

Senator Beaudoin: There are 400 cases on the Canadian Charter of Rights and Freedoms, mostly in the field of criminal law, but in many other fields as well. There are not many on the right to vote. I have always been scandalized that, for a long time in our country, judges were not able to vote, nor were women until 1940 at the provincial level.

Ms Russow: Nor were First Nations until 1960.

Senator Beaudoin: We are civilized, but it is only recently that we have become so. We have much to do yet.

I was listening to you and Mr. Figueroa. What you describe sounds very nice, but could you identify for me a place on this planet where there is such a society as the one you are proposing? I am interested in international law as well, and I try to find good examples everywhere I can. I agree that proportional

auxquels nous nous heurtons sans cesse. Nos vues ne sont pas du domaine public, alors que je pense que nous avons quelque chose d'important à offrir.

J'espère que les honorables sénateurs saisiront cette occasion pour s'opposer à ce projet de loi, le renvoyer avec des amendements et relever ses contradictions avec la Charte, comme ils ont su le faire dans le cas de l'hormone de croissance bovine et de la STbr.

Je terminerai en mentionnant une contestation invoquant la Charte que nous avons déposée contre le suffrage majoritaire, pour cause de discrimination à l'égard des minorités visibles, des Premières nations, des femmes et des petits partis politiques. Nous sommes en train de dresser l'argumentaire.

Merci beaucoup de votre invitation. J'espère que vous vous montrerez audacieux et courageux.

Le sénateur Beaudoin: Il est bon d'être critiqué de temps à autre. Cela me plaît. J'ai été surpris par la citation de Thomas Jefferson. C'est l'un de mes héros. J'aimerais beaucoup savoir d'où elle est tirée. J'ai tous ses ouvrages chez moi et je pourrais consulter directement le texte. À première vue, cela ne sonne pas du tout comme Thomas Jefferson. Je peux me tromper.

M. Gray: C'est moi qui l'ai cité. De retour chez moi, je vous enverrai la citation par courriel.

Le sénateur Beaudoin: Vous souvenez-vous de quel ouvrage elle est extraite?

M. Gray: Non, désolé, mais je vous donnerai le renseignement par courrier électronique, monsieur.

Le sénateur Beaudoin: Madame Russow, j'aime la Charte canadienne des droits et libertés. C'est ma bible. Vous demandez que notre système électoral actuel soit jugé par la Cour suprême et déclaré anticonstitutionnel. Vous ai-je bien suivi?

Mme Russow: Oui, et nous souhaitons qu'elle adresse une directive de principes au Parlement à cet effet. Si nous obtenons un arrêt de la Cour suprême du Canada disant que ce régime est anticonstitutionnel, une directive sera adressée au Parlement pour lui demander d'agir. Cela devient ensuite la responsabilité du Parlement.

Le sénateur Beaudoin: Plus de 400 arrêts mettent en jeu la Charte canadienne des droits et libertés, surtout dans le domaine du droit pénal, mais aussi dans beaucoup d'autres. Il n'y en a pas eu beaucoup sur le droit de vote. J'ai toujours été scandalisé que, pendant très longtemps, les juges n'aient pas eu le droit de vote dans notre pays, pas plus que les femmes au niveau provincial jusqu'en 1940.

Mme Russow: Ni les autochtones jusqu'en 1960.

Le sénateur Beaudoin: Nous sommes civilisés, mais c'est de fraîche date. Nous avons encore beaucoup à faire.

Je vous ai bien entendu, vous et M. Figueroa. Ce que vous décrivez paraît très joli, mais pourriez-vous me dire dans quel pays du monde existe une société comme celle que vous proposez? Je m'intéresse également au droit international et j'essaie de trouver de bons exemples là où je peux. Je reconnais

representation is better than the system that is now in place. The Charter of Rights is very important, but all legislation is subject to the Charter of Rights in this country and every piece of legislation can be challenged in court in this country. Could you identify one country or one place in the world where those principles are applied?

Ms Russow: Certainly the principles of proportional representation are applied widely. There is no doubt about that. I will be doing research into corporate contributions to political parties. I will use the international network of the Green Party to find out whether that is allowed in other countries. I do not think it is allowed in many countries. I have been surprised over the years when I have been in Central and South America for a number of meetings of the Federation of Green Parties of America when I hear people saying, "What is happening is terrible. The corporations are doing this. They are giving money to the government. They are giving money for elections." They say that is corruption. We do not call it that in Canada; we call it donations. It is interesting. At one of our meetings of the Federation of Green Parties of America there was actually a resolution on the floor lamenting the lack of democracy in Canada because we do not have proportional representation.

The Federation of Green Parties of America, I should like to announce at this meeting, will be sending observers to observe our elections in 2001 or whenever the next one occurs. It will be an interesting reversal, because Canada is always sending observers around the world. We purport to the rest of the world that we have one of the best democratic systems in the world. It is time to dispel the myth. I have attended many international meetings, and I think the myth is being more and more dispelled now. People realize we do not have the most democratic system in the world.

I will close with the story I was going to tell you. During the election in Great Britain, a human rights activist from South Africa was invited to observe the elections there. He said, "The electoral system is fine. It is just 200 years out of date." I think that is what we must look at.

We are moving forward hopefully toward implementing the public trust. That is the responsibility of all of us in Canada, and especially you who have the opportunity of exercising that responsibility in the Senate.

Senator Beaudoin: If we look to one country in particular, which one would you recommend?

Ms Russow: Australia has a far better system, as does New Zealand.

Senator Beaudoin: Australia has exactly the same constitutional system we do except for two things. They have proportional representation, and I do not disagree with that, and they have an elected Senate, which is not a big problem for me. Those are the only two differences. They do not even have a Charter of Rights and Freedoms. They refuse to enshrine.

Ms Russow: They respect international law far more than does Canada. When I went into the legal system in British Columbia, I used a wide range of international law. I received a ruling that international law was not judicable within the courts of British Columbia. In my arguments, I used Australian cases where they

que la représentation proportionnelle vaut mieux que notre système actuel. La Charte des droits est très importante, mais toute législation est assujettie à la Charte des droits dans notre pays et toute législation peut être contestée en justice chez nous. Pouvez-vous m'indiquer un pays du monde où ces principes sont appliqués?

Mme Russow: Les principes de la représentation proportionnelle sont très largement appliqués. Cela ne fait aucun doute. Je vais mener des recherches sur les dons des sociétés aux partis politiques. Je vais utiliser le réseau international du Parti Vert pour voir dans quels pays ils sont autorisés. Je ne pense pas que ce soit le cas dans beaucoup. J'ai été surprise, au fil des ans, lorsque j'assistais à des réunions en Amérique centrale et du Sud de la Fédération des Partis Verts d'Amérique d'entendre les gens dire: «Ce qui se passe est terrible. Les sociétés font ceci et cela. Elles donnent de l'argent au gouvernement. Elles versent de l'argent pour les élections». Ils appellent cela de la corruption. Nous ne l'appelons pas ainsi au Canada, nous l'appelons des dons. C'est intéressant. À l'une de nos réunions de la Fédération des Partis Verts d'Amérique, une résolution a même été déposée déplorant le manque de démocratie au Canada, du fait de l'absence de représentation proportionnelle.

La Fédération des Partis Verts d'Amérique, je l'annonce ici, enverra des observateurs lors de nos élections de 2001, ou quelle que soit la date. Ce sera un renversement de situation intéressant, car le Canada envoie toujours des observateurs partout dans le monde. Nous prétendons toujours avoir l'un des régimes les plus démocratiques du monde. Il est temps de dissiper le mythe. J'ai participé à de nombreuses réunions internationales et je pense que ce mythe est de moins en moins crû. On se rend compte que nous n'avons pas le régime le plus démocratique du monde.

Je vais terminer sur une anecdote. Lors des élections en Grande-Bretagne, un militant des droits de l'homme d'Afrique du Sud a été invité comme observateur. Il a conclu: «Le système électoral est bon, il a simplement 200 ans de retard». Nous devons y réfléchir.

J'espère que nous allons passer à l'exercice de la responsabilité publique. Cela nous incombe à tous au Canada, et particulièrement à vous qui avez la possibilité de le faire au Sénat.

Le sénateur Beaudoin: Si nous devons nous inspirer d'un pays en particulier, lequel recommanderiez-vous?

Mme Russow: L'Australie a un bien meilleur système, de même que la Nouvelle-Zélande.

Le sénateur Beaudoin: L'Australie a exactement le même système constitutionnel que nous, hormis deux choses. Elle a la représentation proportionnelle, et j'y suis favorable, et elle a un Sénat élu, ce à quoi je ne suis pas opposé. Ce sont les deux seules différences. Elle n'a même pas de Charte des droits et libertés. Elle refuse d'entériner dans un texte.

Mme Russow: Elle respecte le droit international beaucoup mieux que le Canada. Lorsque j'ai saisi la justice en Colombie-Britannique, j'ai invoqué de nombreuses règles de droit international. On m'a opposé que le droit international n'est pas opérant devant les tribunaux de la Colombie-Britannique. Dans

demonstrated respect for international law. They used the doctrine of legitimate expectation, saying that citizens have a legitimate expectation that when their government signs and ratifies international agreements those agreements will be implemented in the country. We are not implementing our international agreements in Canada.

Senator Beaudoin: I can quote many cases on the Canadian Charter of Rights and Freedoms wherein our court of last resort refers to international instruments and makes comparative law at the international level.

Mr. Figueroa, can you recommend any country in the world? I should like to look at those who are better than us and make some comparisons. It is true there are some countries that are better than us in some areas, but they are worse in others. Do you have an ideal country?

Mr. Figueroa: I do not know, senator, whether that is intended as a loaded question or not. In years gone by, we would have been asked that question because you would have expected us to say that the Soviet Union is the workers' paradise, et cetera.

Further to Ms Russow's comments, it is not a question of just identifying one country as perfect. No electoral system is perfect. I think that we need to be more concerned with the trend that is emerging internationally in most of the advanced capitalist countries, which includes, by the way, Australia, Japan, and countries in Europe, a number of countries everywhere, and Canada. There is a regressive process taking place, a tightening up of democratic participation, more and more curves being placed on democratic participation, including more and more limitations on the role of legislative bodies as opposed to, for instance, administrative rule by cabinet and so on.

In terms of curbing the participation of alternative political parties, for instance, there is a tightening up in Japan making it more and more difficult for smaller parties to participate in the political process. In Australia, despite some of the positive aspects that are evident there, they have imposed higher thresholds on smaller parties in order to participate. That has excluded a number of the smaller parties from participating, notwithstanding the fact that there is a proportional representation system. From the point of view of our party, we are concerned about the general trends. It is happening in Canada as well, not only federally but also provincially. From that point of view, that is problematic.

The most important thing for us to consider is not whether there is a better model somewhere; rather, we must look at what Canadians are calling for, what their concerns are, what their frustrations are with the present party system, the present first-past-the-post system, et cetera.

With respect to the Charter of Rights, that was an important gain for the Canadian people. There is no doubt about that. In our case, certainly, the action we took was based on a Charter challenge to section 3, which led to some changes in Bill C-2. Most noteworthy was the ruling of Justice Molloy that struck down the withholding of 50 per cent deposits from those parties that fail to gain 15 per cent of the vote.

mes arguments, je citais des jugements australiens fondés sur le respect du droit international. Ils invoquaient la doctrine de l'attente légitime, à savoir que les citoyens peuvent légitimement compter que leur gouvernement, lorsqu'il signe et ratifie des accords internationaux, les appliquera sur son territoire. Nous n'appliquons pas au Canada les accords internationaux que nous signons.

Le sénateur Beaudoin: Je peux vous citer de nombreux arrêts relatifs à la Charte canadienne des droits et libertés où notre Cour suprême fait référence aux instruments internationaux et établit des comparaisons au niveau international.

Monsieur Figueroa, pouvez-vous recommander un pays du monde? J'aimerais étudier ceux qui sont meilleurs que nous et établir certaines comparaisons. Il est vrai que certains pays sont meilleurs que nous dans certains domaines, mais pire dans d'autres.

M. Figueroa: Je ne sais pas si c'est une question piège ou non, sénateur. Par le passé, vous nous auriez posé cette question en escomptant que nous répondrions que l'Union soviétique est le paradis des travailleurs, et cetera.

Suite aux propos de Mme Russow, il ne s'agit pas simplement de mettre en avant un pays comme étant parfait. Aucun système électoral n'est parfait. Je pense qu'il faut surtout se préoccuper d'une tendance qui émerge à l'échelle internationale, dans la plupart des pays capitalistes avancés, notamment l'Australie, le Japon et les pays d'Europe, des pays un peu partout, de même qu'au Canada. C'est un processus régressif de resserrement de la participation démocratique, où de plus en plus de restrictions sont imposées à la participation démocratique, avec notamment une limitation du rôle des organes législatifs par opposition aux décrets administratifs des gouvernements, et cetera.

En ce qui concerne la participation des partis politiques alternatifs, par exemple, il est de plus en plus difficile aux petits partis de participer au Japon. En Australie, en dépit de certains éléments positifs, on a imposé aux petits partis des seuils de participation supérieurs. Cela empêche un certain nombre de petits partis de participer, et cela en dépit du système de représentation proportionnelle. Pour notre part, nous sommes préoccupés par les tendances générales. Elles se manifestent également au Canada, pas seulement au niveau fédéral, mais aussi au niveau provincial. C'est un problème.

Il ne s'agit pas pour nous de chercher un meilleur modèle ailleurs; il s'agit plutôt de voir ce que les Canadiens réclament, quelles sont leurs préoccupations et frustrations avec le système des partis actuel et le suffrage majoritaire actuel, et cetera.

En ce qui concerne la Charte des droits, elle a représenté une avancée importante pour le peuple canadien. Cela ne fait aucun doute. L'action en justice que nous avons intentée invoquait l'article 3 de la Charte, et elle a conduit à certaines modifications dans le projet de loi C-2. Citons en particulier la décision du juge Molloy invalidant la retenue de 50 p. 100 de la caution des partis n'atteignant pas 15 p. 100 des voix.

Mr. Gray: Senator Beaudoin has raised two questions. First, relating to the Charter, I wish to point out that when we spoke to the Chief Electoral Officer's advisory committee, we also raised the warning that Bill C-2 as it stands is susceptible to Charter challenges under freedom of opinion and under freedom of religion because the compelling of citizens to support parties with which they disagree is a violation of that right. There will be a Charter challenge if it passes in its present form.

With respect to Senator Beaudoin's request for a nation that we might hold up as a model, I might say that the Chief Electoral Officer had a reception some time ago for his counterpart from Mexico. I asked the official from Mexico specifically if, in Mexico, tax-supported institutions are allowed to make contributions to political parties. He said that they would never allow that. Mr. Boudria was on the platform with him and had said on television that he saw nothing wrong with that practice. I suggested that the minister ought to trade in his binder for a seeing-eye dog.

Another nation that I might raise as an example is Norway. In Norway, corporate contributions to the public process are not allowed. By the way, I might say that Norway has a Christian government that a year ago April, in a national poll, received a 92 per cent approval rating, which is the highest ever recorded by any democratically elected government anywhere in the world.

It is really not Mexico or Norway that I am concerned about: it is Canada. If we are doing some things that are worse than what Mexico allows, please, God, let us not fall farther behind.

Ms Di Carlo: I do not believe a serious question is being posed here.

Senator Beaudoin: My question is not serious?

Ms Di Carlo: No, it is not. We are raising very serious issues here. We are raising the issue, for example, that political parties in the House of Commons are given inordinate privileges in terms of electoral broadcasting and in the way they are funded. Then Senator Beaudoin, to divert from what we are raising, asks us to hold forth a country that is better. This is a very important issue because right now in the entire world everybody is facing an extremely serious political crisis, which is the same crisis we are facing in Canada, of political governments and institutions being so discredited in the eyes of the people that in many countries people are turning to alternative ways of dealing with their problems.

One can say we have the Charter of Rights and Freedoms. That is very nice. In the case of the CPC, the Attorney General of Canada is actually arguing in his factum that the equal right to vote does not equal the equal opportunity to win, that this is a misconception that Canadians have. The party system of government does not recognize equality of citizens to win.

This Charter of Rights and Freedoms will also come into crisis in Canada as more and more people realize that the underlying principles being used to defend what cannot be defended are just not protecting us. The Charter is not giving us what we need in

M. Gray: Le sénateur Beaudoin a soulevé deux questions. Premièrement, s'agissant de la Charte, je signale que lorsque nous sommes intervenus devant le comité consultatif du directeur général des élections, nous l'avons averti que le projet de loi C-2 est exposé à des contestations invoquant la liberté d'opinion et la liberté religieuse, car obliger les citoyens à financer des partis qu'ils réprouvent est une violation de ce droit. Si le projet de loi est adopté tel quel, il y aura une contestation invoquant la Charte.

En ce qui a concerne le pays modèle que le sénateur Beaudoin nous demande de citer, je répondrai que le directeur général des élections a tenu une réception il y a quelque temps pour son homologue du Mexique. J'ai demandé à ce dernier si, au Mexique, des institutions financées par l'impôt sont autorisées à faire des contributions à des partis politiques. Il a répondu que c'est rigoureusement interdit. M. Boudria était sur le podium avec lui et il a déclaré à la télévision qu'il ne voyait aucun mal à cela. Je lui ai suggéré d'échanger ses oeillères contre un chien d'aveugle.

Un autre pays que je pourrais citer en exemple est la Norvège. Les sociétés ne sont pas autorisées à faire des dons aux partis et candidats dans ce pays. D'ailleurs, je signale que la Norvège a un gouvernement chrétien qui, dans un sondage national d'avril dernier, a reçu une cote d'approbation de 92 p. 100, soit la plus élevée jamais enregistrée par un gouvernement démocratiquement élu dans le monde.

Mais ce n'est pas réellement le Mexique ou la Norvège qui m'intéressent, c'est le Canada. Si nous allons faire des choses pires que ce que le Mexique autorise, Dieu, faites que nous ne prenions pas un retard encore plus grand.

Mme Di Carlo: Je ne pense pas que les questions posées soient sérieuses.

Le sénateur Beaudoin: Ma question n'est pas sérieuse?

Mme Di Carlo: Non. Nous soulevons ici des sujets très graves. Nous parlons ici du fait, par exemple, que les partis politiques représentés à la Chambre des communes jouissent de privilèges inacceptables en matière de financement et de temps d'antenne. Ensuite, le sénateur Beaudoin, pour détourner l'attention, nous demande de citer un pays meilleur. C'est un grave problème car le monde entier est confronté actuellement à une très grave crise politique, la même qu'au Canada, où les gouvernements et institutions politiques sont tellement discrédités aux yeux des citoyens qu'ils se tourment vers d'autres façons de régler leurs problèmes.

On peut dire que nous avons la Charte des droits et libertés. C'est bien joli. Dans le cas du PCC, le Procureur général du Canada fait valoir dans son argumentation que le droit égal de voter ne signifie pas un droit égal de gagner, que c'est là une idée fausse que nourrissent les Canadiens. Le système de gouvernement partisan ne reconnaît pas le droit égal des citoyens de gagner.

Cette Charte des droits et libertés connaîtra également une crise au Canada lorsque les gens se rendront compte que les principes sous-jacents invoqués pour défendre ce qui est indéfendable ne nous protègent pas. La Charte ne nous apporte pas la solution dont

Canada. It is not good to be flippant about these things, because this is a very serious question.

The Chairman: I can assure you, Ms Di Carlo that we are never flippant about anything in this committee. We take it very seriously.

Ms Di Carlo: Then let us deal with the proposals that we are presenting, if the discussion is serious.

The Chairman: We have been talking about the systems around the world and I believe the senator is quite entitled to ask that question. It has been answered seriously by three members of this panel.

Senator Beaudoin: Why not by you, Ms Di Carlo? I accept your criticism. I am the first to say that we have much to do to improve our electoral laws and things of that sort. I have written books on that subject. I will send you a copy, if you want. The subject is very serious. I will say that I agree with much of your criticism. I will do what I can to improve our legislation. I do that every day.

When I ask for an example of other countries in the world, three witnesses have spoken about Australia, Mexico and Norway. I agree, proportional representation in Europe is widespread.

Ms Di Carlo: What I think we are dealing with internationally is a much deeper political crisis. For example, in Italy, they had a proportional representation system. They had a big crisis and so they went to the first-past-the-post system. The political crisis is much deeper and needs to be gone into much more deeply.

Senator Beaudoin: I never said our system was the best.

Ms Di Carlo: I am not trying to have a personal argument.

Senator Moore: I should like some general information for the committee. I should like to know how many candidates each of these parties ran in the 1997 election campaign.

Ms Di Carlo: We ran 65.

Mr. Gray: We ran 53.

Mr. Figueroa: We ran 13.

Ms Russow: We ran 78.

Senator Moore: Fifty candidates in a federal election is a party. We are not dealing with small organizations here. One has 13, but the others are certainly considered significant.

I was interested in the remarks made by Mr. Gray and Ms Russow about the perpetuation of an undemocratic system and the frustration of a smaller party to foster and grow. The Reform Party began 10 years ago and they have been able to succeed. Nothing was put in their way to try to catch the mood or have their ideas accepted by a group of Canadians nationally that would see them elect representatives to the House of Commons. The system worked then for that particular party in very recent history. I find your remarks inconsistent with that very recent experience.

nous avons besoin au Canada. Il n'y a pas lieu de se montrer désinvolte devant ces problèmes, car ils sont très graves.

La présidente: Je peux vous assurer, madame Di Carlo que nous ne sommes jamais désinvoltes sur rien dans ce comité. Nous prenons les choses très au sérieux.

Mme Di Carlo: Eh bien, si l'on veut parler sérieusement, parlons des propositions que nous présentons.

La présidente: Nous parlons des systèmes appliqués ailleurs dans le monde et je pense que le sénateur est parfaitement fondé de poser cette question. Trois membres de votre groupe y ont répondu sérieusement.

Le sénateur Beaudoin: Pourquoi pas vous, madame Di Carlo? J'accepte votre critique. Je suis le premier à dire que nous avons beaucoup à faire pour améliorer notre loi électorale et cette sorte de choses. J'ai écrit des ouvrages là-dessus. Je vous en enverrai une copie, si vous voulez. Le sujet est très sérieux. Je partage la plupart de vos critiques. Je ferai ce que je peux pour améliorer notre législation. Je fais cela chaque jour.

Lorsque j'ai demandé des exemples ailleurs dans le monde, trois témoins ont cité l'Australie, le Mexique et la Norvège. Je suis d'accord, la représentation proportionnelle est très répandue en Europe.

Mme Di Carlo: C'est une crise politique beaucoup plus profonde à laquelle nous sommes confrontés à l'échelle internationale. Par exemple, l'Italie avait un système de représentation proportionnelle. Il s'est produit une grosse crise et elle a opté pour le scrutin majoritaire. La crise politique est beaucoup plus profonde et doit être étudiée beaucoup plus profondément.

Le sénateur Beaudoin: Je n'ai jamais dit que notre système est le meilleur.

Mme Di Carlo: Je ne veux pas ouvrir une polémique.

Le sénateur Moore: J'aimerais quelques renseignements d'ordre général. J'aimerais savoir combien de candidats chacun de ces partis a présentés lors de l'élection de 1997.

Mme Di Carlo: Soixante-cinq.

M. Gray: Cinquante-trois.

M. Figueroa: Treize.

Mme Russow: Soixante-dix-huit.

Le sénateur Moore: Cinquante candidats dans une élection fédérale font un parti. Nous ne parlons pas là de petites organisations. L'un n'a que 13 candidats, mais les autres ont un nombre important.

J'ai été intéressé par les remarques de M. Gray et de Mme Russow, concernant le maintien d'un système antidémocratique et la difficulté des petits partis à s'implanter et à grossir. Le Parti réformiste a été formé il y a 10 ans et il y est bien parvenu. Rien ne l'a empêché de capter l'humeur ou de faire accepter ses idées par suffisamment de Canadiens à l'échelle nationale et d'avoir des élus à la Chambre des communes. Le système a bien marché pour ce parti, dans l'histoire récente. Votre position me paraît en contradiction avec cette expérience très

The Bloc Québécois is another very good example. Would you comment on those observations, please?

Ms Russow: First of all, the Reform Party does accept corporate donations, and they function with quite a large budget. It does make a difference. We do not accept corporate donations. We operate on a very small budget. I ran as the federal leader and as a candidate on a budget of \$6,000. That is one aspect.

Senator Moore: That is your choice. I am talking about the fact that we have a new political entity— two examples before you —

Ms Russow: It is very regional.

Senator Moore: ...were able to establish themselves and build a popular following.

Ms Russow: Is that not one of the problems? That is what the Reform is trying to deal with now. It was not really a national party. It was just reflected in a couple of provinces. The Bloc Québécois was just a Quebec party.

It makes it easier to build up a political movement if you have people united around one idea — separation from Canada. That makes it a lot easier to unite a whole lot of people. It is the same for the Reform Party. They build on what is perceived to be the disenfranchisement sentiment in the West.

We are trying to deal with much larger issues. We are trying to deal with guaranteeing human rights, ensuring social justice, labour issues, environment issues, peace, preventing war and conflict, and so forth.

Senator Moore: Nobody is stopping you from doing what others have done. I do not see the walls here that you people are professing. I am sorry.

I find all of your interventions very interesting, and I can assure you nobody around this table treats your remarks with frivolity. We take them seriously. However, I do not see that if you really have something that is catching a wide base of Canadians, whether in one area or the whole area of the country, why you cannot progress. I do not see why or how you are inhibited from doing that.

The Chairman: May I ask you to answer briefly because others wish to respond.

Ms Russow: The problem, as I have outlined, is that because of the existing electoral process we get comments, such as the ones by David Anderson that I have already told you about, that prevent us from becoming elected. I understand the point you are making. Why can we not encourage a complete campaign right across the country for the environment?

Senator Moore: Everything starts with one. You do not have to have the whole country.

Ms Russow: Essentially, that is what you were saying, senator. It did not seem to stop the Reform from moving across the country.

Senator Moore: From establishing itself.

récente. Le Bloc québécois est un autre bon exemple. Que répondez-vous à cela?

Mme Russow: Tout d'abord, le Parti réformiste accepte les dons des sociétés et il jouit ainsi d'un budget important. Cela fait une différence. Nous n'acceptons pas les dons des sociétés. Nous travaillons avec un très faible budget. Je me suis présentée comme dirigeant national et candidate avec un budget de 6 000 \$. Voilà un facteur.

Le sénateur Moore: C'est votre choix. Je parle du fait que nous avons une nouvelle entité politique — deux exemples en fait...

Mme Russow: C'est un parti régional.

Le sénateur Moore: ... qui a pu s'établir et rallier le vote populaire.

Mme Russow: N'est-ce pas là l'un des problèmes? C'est justement ce que le Parti réformiste cherche à surmonter en ce moment. Ce n'est pas réellement un parti national. Il n'était présent que dans quelques provinces. Le Bloc québécois n'est présent qu'au Québec.

Il est plus facile de construire un mouvement politique si vous rassemblez les gens autour d'une seule idée — la séparation. Il est plus facile ainsi de rassembler une part de la population. Même chose pour le Parti réformiste. Il s'est construit sur le sentiment d'aliénation de l'Ouest.

Nous-mêmes nous attaquons à des enjeux beaucoup plus vastes. Nous cherchons à garantir les droits humains, à assurer la justice sociale, nous traitons des problèmes de travail, de l'environnement, de la paix, de la prévention de la guerre et des conflits et ainsi de suite.

Le sénateur Moore: Nul ne vous empêche de faire ce que les autres ont fait. Je ne vois pas les barrières dont vous vous plaignez. Désolé.

Je trouve toutes vos interventions très intéressantes, et je peux vous dire que nul autour de cette table ne traite vos propos avec désinvolture. Nous les prenons très au sérieux. Toutefois, je ne vois pas pourquoi, si vos idées trouvent un écho chez un grand nombre de Canadiens, que ce soit dans une région ou dans tout le pays, pourquoi vous ne pourriez pas progresser. Je ne vois pas ce qui vous en empêche.

La présidente: Pourrais-je vous demander de répondre brièvement, car les autres veulent le faire aussi.

Mme Russow: Le problème, comme je l'ai dit, est que le régime électoral existant suscite des stratégies, comme celle de David Anderson dont j'ai parlé, qui nous empêche d'être élus. Je comprends ce que vous dites. Pourquoi ne pouvons-nous pas susciter une campagne complète dans tout le pays pour l'environnement?

Le sénateur Moore: Tout le monde commence quelque part. Vous n'êtes pas obligé de couvrir tout le pays d'emblée.

Mme Russow: C'est en gros ce que vous dites, sénateur. Cela n'a pas semblé empêcher le Parti réformiste de se répandre à travers le pays.

Le sénateur Moore: De s'implanter.

Senator Oliver: As the Official Opposition.

Senator Moore: Yes, they have moved up to Official Opposition. They started with one member.

Mr. Gray: Senator Moore, our party was started the same year as the Reform Party, in 1986. In fact, in the 1988 election, we outpolled them everywhere outside of Alberta.

My information is that the following year, the Reform Party received a \$2-million cash injection from the oil patch in Calgary, which made a significant difference between the operation of our two parties. It was when they succeeded in running Deborah Grey in Beaverlodge and won that by-election, thereby getting someone in Parliament suddenly, that they were able to get the attention of the media. The Bloc, of course, was begun by already elected MPs.

Let me give you an example of a by-election held in 1996 in Etobicoke North. When I ran against Joe Peschisolido, who is now one of the candidates for the leadership of —

Senator Moore: He worked for me as a young liberal.

Mr. Gray: There was only one all candidates meeting held in that by-election. With all modesty, I must submit to you that if you talked to any of the 250 people who were at that meeting they would tell you that the CHP dominated that meeting in terms of questions and audience appeal. We had a very strong presence. However, the media had decided that the election was between the Liberal candidate and Joe Peschisolido and so when they were speaking the cameras were on. When I was speaking the cameras not only were turned off, they were pointed at the floor. For the 19,000 or so voters who may have relied on television that night to find out what happened, we did not exist. That is the wall that we were confronted with.

Ms Di Carlo: The point that must be made is that it is quite obvious that in Canada, if you have financial backing, if you have some big corporations to back you, if you have a lot of financial connections, there are no barriers. You will still be treated equally, as the Reform Party was. The Reform Party fought very hard against the unequal allocation of broadcast time. They got some concessions on that and they were allowed to buy more than what was previously allowed, because they had the cash. For us, it does not pose itself in that way. You still have to come back to the question of whether it is legitimate or not, justifiable or not, to have built into the law those kinds of privileges.

I would draw some analogies that you may not like. If, during a period when discrimination against people on the basis of skin colour was in the law, a black man became a lawyer, you might say, "What is wrong with the law?" That is exactly the same kind of argument.

You must look objectively at whether the law discriminates or not. I think a five-year old kid will tell you that it is unfair. It is like making the losers play facing the sun all the time and then

Le sénateur Oliver: Comme opposition officielle.

Le sénateur Moore: Oui, il a atteint le statut d'opposition officielle. Il a commencé avec un député.

M. Gray: Sénateur Moore, notre parti a été fondé la même année que le Parti réformiste, en 1986. En fait, lors de l'élection de 1988, nous avons obtenu plus de voix que lui partout, sauf en Alberta.

Selon mes renseignements, l'année suivante, le Parti réformiste a reçu une injection de fonds de deux millions de dollars des compagnies pétrolières de Calgary, ce qui a fait une différence considérable au niveau du fonctionnement de nos deux partis. C'est lorsqu'il a réussi à faire élire Deborah Grey dans une élection partielle à Beaverlodge, et donc à avoir un député au Parlement, qu'il a suscité l'attention des médias. Le Bloc, bien entendu, a démarré avec des députés déjà élus.

Permettez-moi de vous donner l'exemple d'une élection partielle tenue en 1996 à Etobicoke-Nord. Lorsque je me suis présenté contre Joe Peschisolido, qui est l'un des candidats à la direction de...

Le sénateur Moore: Il travaillait pour moi comme jeune libéral.

M. Gray: Il n'y a eu qu'un seul débat entre tous les candidats lors de cette élection partielle. Je peux vous dire, en toute modestie, que si vous demandez leur avis aux 250 personnes présentes, elles diraient que nous avons dominé ce débat. Nous avions une présence très forte. Toutefois, les médias ont décidé que l'élection se jouait entre le candidat libéral et Joe Peschisolido et les filmaient lorsqu'ils avaient la parole. Lorsque je parlais, non seulement les caméras n'étaient pas allumées, elles étaient pointées vers le plancher. Pour les 19 000 électeurs et quelques qui se fiaient à la télévision ce jour-là pour être informés, nous n'existions pas. Voilà le mur auquel nous nous heurtons.

Mme Di Carlo: Il faut bien comprendre qu'au Canada, si vous avez des appuis financiers, si de grandes sociétés vous appuient, si vous avez beaucoup de liens financiers, il n'y a pas de barrière. Vous finirez par être traité à égalité, comme l'a été le Parti réformiste. Le Parti réformiste s'est beaucoup battu contre la répartition inégale du temps d'antenne. Il a obtenu certaines concessions et a été autorisé à acheter davantage de temps d'antenne que ce qui était initialement prévu, parce qu'il avait les moyens. Pour nous, la problématique n'est pas la même. Il faut bien se demander s'il est légitime ou justifié d'entériner dans la loi ce genre de privilège.

Je pourrais faire quelques analogies que vous n'aimerez pas. Si, à une époque de discrimination raciale tolérée par la loi, un noir devenait avocat, vous pourriez dire: «Que reprochez-vous à la loi?». C'est exactement le même genre d'argument.

Il faut se demander, objectivement, si la loi est discriminatoire ou non. Je pense qu'un gamin de cinq ans verrait qu'elle est injuste. C'est comme obliger les perdants à jouer avec le soleil

saying that this is a great game. How many minutes of air time will the Liberals get in the next election compared to others?

Senator Moore: The message attracts the cash, and the cash gives you the ability.

Ms Di Carlo: That is true, but what message is it? It is not the message that there should be —

Senator Moore: You have to decide what message you want to get out. You have to convince the people that it is worthy of support.

Ms Di Carlo: How do you convince the people if you are faced with a blockade day in and day out, including at election time when you are told that you can have only two minutes but the Liberals can have 112 minutes of free time? How am I supposed to convince the people?

Mr. Figueroa: Further to what other representatives have pointed out, yes, one person can under certain circumstances form a party. We have a recent experience in the United States where literally one person, Ross Perot, who happens to be a multi-billionaire, was able to form a party under very adverse conditions. Under American electoral law, you must be registered in each state. That is a tremendous obstacle, a block really — disincentive is too mild a term — for the emergence of any significant third party. However, if you happen to be well heeled enough or have sufficient corporate backing, you can do it. That is precisely the difference.

However, there are other groups who cannot do it: the working class parties, parties that represent marginalized peoples, native peoples, et cetera, who are not the dominant forces in our society. Let us face it, the political process is not somehow divorced from the economic realities that exist. Who owns the newspapers that set the editorial tones of what is acceptable and marketable and what is not?

Yes, the message makes a difference, absolutely, to those who matter. If you provide a message that supports the interests of big business, you will get the cash. There is no question about it.

It has a lot to do with what are the prevailing interests of those who already rule the roost. For instance, with respect to the present alignment of forces in the country, I am not surprised that the Liberal Party, or any of the larger parties, would not be particularly in favour of proportional representation. They have pooh-pooed the example of Italy that was raised. Yet Italy is a very good example to look at because the proportional representation system that has existed in Italy essentially since the war was supported by the United States and by all of the Western countries for one reason and one reason only. It was because the Communist Party of Italy was the largest party in the country. Under a first-past-the-post system, Italy would have been ruled by the Communists since 1945. To prevent that, they imposed, with the support of the United States, a proportional representation system, which still was so volatile that something like 45 governments in 45 years came and went, all in a desperate attempt to keep the Communists out of power. Let us not be hypocritical.

dans les yeux en permanence et trouver la partie excellente. Combien de minutes de temps d'antenne les libéraux auront-ils lors de la prochaine campagne, comparé aux autres?

Le sénateur Moore: Le message attire les fonds, et les fonds vous donnent la capacité.

Mme Di Carlo: C'est vrai, mais de quel message s'agit-il? C'est n'est pas le message voulant qu'il faudrait...

Le sénateur Moore: Vous devez décider quel message vous voulez diffuser. Vous devez convaincre les électeurs qu'il mérite leur appui.

Mme Di Carlo: Comment convaincre les électeurs si vous êtes réduits au silence, notamment pendant les campagnes où l'on ne vous donne que deux minutes de temps d'antenne gratuit, alors que les libéraux en ont 112? Comment suis-je censé convaincre les électeurs?

M. Figueroa: Pour compléter ce que d'autres ont dit, oui, une personne peut, dans certains cas, former un parti. Nous avons vu le cas récent, aux États-Unis, où une personne seule, Ross Perot, qui se trouve être multimilliardaire, a pu fonder un parti dans des conditions très défavorables. En effet, en droit électoral américain il faut être enregistré dans chaque État. C'est un obstacle énorme pratiquement infranchissable — désincitation est un terme trop faible — à l'émergence d'un tiers parti. Cependant, si vous êtes suffisamment riche ou avez suffisamment d'appuis patronaux, vous pouvez le faire. Voilà précisément la différence.

Mais d'autres groupes n'y parviennent pas: les partis des classes laborieuses, les partis qui représentent les citoyens marginalisés, les Autochtones, et cetera, qui ne sont pas des forces dominantes de notre société. Regardons les choses en face, le processus politique n'est pas imperméable aux réalités économiques. Qui possède les journaux, qui donne le ton et façonne l'opinion?

Oui, le message fait une différence, absolument, pour ceux qui comptent. Si vous avez un message favorable aux intérêts du grand patronat, vous aurez l'argent. Cela ne fait aucun doute.

Cela tient beaucoup aux intérêts du moment de la classe dominante. Par exemple, en ce qui concerne l'alignement actuel des forces dans le pays, je ne suis pas surpris que le Parti libéral ou aucun des grands partis, ne soit très en faveur de la représentation proportionnelle. L'exemple de l'Italie a suscité des grimaces. Pourtant, l'Italie est un très bon exemple à considérer car le système de représentation proportionnel qui existait depuis la guerre avait la faveur des États-Unis et de tous les pays occidentaux, pour une raison et une seule. C'est parce que le Parti communiste italien était le plus gros du pays. Avec un mode de scrutin majoritaire, l'Italie aurait été gouvernée par les communistes depuis 1945. Pour empêcher cela, on a imposé, avec le soutien des États-Unis, un système de représentation proportionnelle qui était tellement instable que près de 45 gouvernements se sont succédés en 45 ans, tout cela dans une tentative désespérée d'écarter les communistes du pouvoir. Nous ne soyons pas hypocrites.

The Chairman: We will not disagree with you whatsoever on that fact because you are quite right.

I will remind senators that we are not here to engage in political debate with our witnesses because it is a given fact that we do not belong to the same parties they do, although it is very interesting.

Ms Russow: Could I make a challenge? Why not see whether corporate funding does make a difference? What if the Senate recommends that there should be no more corporate funding of political parties? Let us see if it makes a difference. Let us test the hypothesis. I challenge you on that.

Senator Di Nino: I thank you all for attending because you bring to this committee, whether you think you do or not, ideas that we do not often hear. They are good ideas, although we need not agree with them. I think I can speak for all my colleagues when I say that they will stimulate our thoughts. I think I can speak for all my colleagues when I say there is not one person here would not have sympathy for the comments being made. I agree particularly with Senator Moore in that I think that democracy will work and that it must be representative of what the people want. In the final analysis, that should be what rules.

If there is one person in the Senate who is seen to be overly serious all the time, it is Senator Beaudoin. If there are any accusations regarding frivolity, he is the wrong guy to accuse.

I have a quick question first of Mr. Figueroa and Ms Di Carlo. What is the difference between the Communist Party of Canada and the Communist Party of Canada registered as the Marxist-Leninist Party of Canada?

Ms Di Carlo: The issue goes back to the law that Mr. Kingsley ruled on just a few days ago about whether or not names are too similar. When we applied for party registration as the Communist Party of Canada (Marxist-Leninist), the Communist Party of Canada, which is the older party, had already applied for registration. We were left with the choice of using the name Marxist-Leninist Party of Canada.

Senator Di Nino: Your letterhead still says the Communist Party of Canada.

I should like to deal now with the issue of proportional representation. I think you will find that there is a group of people in the Senate who would support that idea. I suggest to you that one of the reports you may want to get with regard to funding as well as the types of systems is a book that was put out by the Congress in the U.S. a few years ago. It is on the different systems in the world, and they pick on a number of them, as well as on some of the funding issues.

I put forward a question in the Senate that was reported in *The Hill Times* on Monday. It will be on the front pages next weekend because of the question Senator Oliver asked. My theory is, and I think some of you have said this, that at the present time we are probably paying or will be paying close to 60 per cent of political financing. That is both during an election year and outside of election years. It comes out of the public purse. I do not argue the

La présidente: Nous ne vous contredirons pas là-dessus, car vous avez tout à fait raison.

Je rappelle aux sénateurs que nous ne sommes pas ici pour nous livrer à un débat politique avec nos témoins, car il est indéniable que nous n'appartenons pas au même parti qu'eux, bien que la discussion soit très intéressante.

Mme Russow: Pourrais-je vous lancer un défi? Pourquoi ne pas voir si les dons des sociétés font une différence ou non? Et si le Sénat recommandait de mettre fin au financement des partis politiques par les sociétés? Voyons si cela fait une différence. Mettons l'hypothèse à l'épreuve. Je vous lance ce défi.

Le sénateur Di Nino: Je vous remercie tous d'être venus car vous apportez à ce comité, que vous en soyez conscients ou non, des idées que nous n'entendons pas souvent. Ce sont de bonnes idées, même si nous ne les partageons pas. Je pense parler au nom de tous mes collègues en disant qu'elles vont stimuler notre réflexion. Je pense pouvoir parler pour tous mes collègues en disant que nul ici n'est dénué de sympathie pour vos positions. Mais je suis d'accord avec le sénateur Moore, en ce sens que la démocratie primera toujours et qu'elle doit être représentative de ce que veut le peuple. En dernière analyse, c'est la volonté populaire qui doit l'emporter.

S'il est un sénateur perçu comme toujours excessivement sérieux, c'est bien le sénateur Beaudoin. Ce n'est certes pas lui que l'on pourrait accuser de désinvolture.

J'ai une courte question, que j'adresse d'abord à M. Figueroa et Mme Di Carlo. Quelle est la différence entre le Parti communiste du Canada et le Parti communiste du Canada enregistré comme Parti marxiste-léniniste du Canada?

Mme Di Carlo: Le problème est la règle, que M. Kingsley vient d'appliquer il y a quelques jours, concernant la similitude des noms. Lorsque nous avons demandé notre enregistrement comme Parti communiste du Canada (marxiste-léniniste), le Parti communiste du Canada, qui est le vieux parti, avait déjà déposé sa demande. Nous n'avons pas eu d'autre choix que d'utiliser le nom Parti marxiste-léniniste du Canada.

Le sénateur Di Nino: Votre en-tête dit toujours Parti communiste du Canada.

J'aimerais maintenant parler de la représentation proportionnelle. Vous constaterez qu'il y a un groupe de sénateurs favorables à cette idée. L'un des rapports que vous pourriez lire concernant le financement et les divers modes de scrutin est celui publié par le Congrès américain il y a quelques années. Il recense les différents systèmes au monde, exprimant une préférence pour certains, ainsi que les problèmes de financement.

J'ai posé une question au Sénat dont le *Hill Times* a fait état lundi. Elle sera en première page la fin de semaine prochaine à cause de la question posée par le sénateur Oliver. Ma théorie, et je pense que certains d'entre vous la partagent, est que nous payons actuellement à peu près 60 p. 100 des dépenses politiques. Cela englobe et les campagnes électorales et les intervalles entre elles. Cet argent vient du Trésor public. Je ne nie pas que les sociétés

point that corporations make a difference, but if you look at the numbers, it is individuals who make a bigger difference.

I wanted to raise the question with you to see if you wanted to comment for my benefit. I am still working on this, and I will probably be making further comments in the next month or so with some specific ideas in mind. I am proposing that this country should look at funding the political system totally through the public purse on some adequate and equitable formula that would take into consideration the popularity of the parties, obviously, because you have to respect the wishes of the people of the country, as well as ensuring that smaller parties, and I said that in my presentation, are not closed out of the system. There must be some formula that could be agreed upon by Canadians. I call it the cost of democracy — the opportunity to participate in the system and do away with all that confusion and perception that comes with funding a political party. I would appreciate comments from any of you on that.

Ms Di Carlo: Personally, I do not think that the system you are recommending will solve the problem that the political process in Canada is facing. If you look back at the Barbeau commission, the problem being addressed at that time was the same: How do we deal with the fact that it takes such a humongous amount of money to participate in elections as we know them, with huge media, television, the expensive forms of media, while eliminating the perception that certain political parties, at that time a majority of them, were instruments of the wealthy because their funding was coming primarily from large corporations? The system that was selected in Canada came from either Costa Rica or Puerto Rico. I cannot remember which now.

Senator Di Nino: In the last few elections, the biggest contributors have been unions and not large corporations.

Ms Di Carlo: I include unions among the largest corporations in Canada. It is the same point. If you want to look at an innovative idea that would put Canada at the leading edge of democracy, fund the political process but not political parties.

Senator Oliver: In what way?

Ms Di Carlo: Electors need a large amount of information. They need to know about policies and the problems in Canada. There are so many candidates and political parties that there should be an election commission that provides all the information that Canadians need in an impartial manner. It could be done nicely in several magazines that are sent door to door, and that should be the main source of information, plus television and so on; but no money, no public funds, should go to individual parties or to candidates. It is the process of electors making their decision that should be funded. It would be less expensive, but I do not think that that is the issue at hand. We are trying to deal with how to eliminate the problem of money influencing the outcome of elections. That is the essential problem that we are dealing with.

Senator Di Nino: We are in disagreement, because I think if you do not do it through the public purse, you do it through a very

font une différence, mais si vous regardez les chiffres, les particuliers contribuent davantage.

Je pose la question car j'aimerais avoir votre avis. Je travaille encore là-dessus et je formulerai probablement des idées plus précises dans le mois qui vient. Je propose de financer le système politique dans notre pays entièrement sur les fonds publics, selon une formule équitable qui prendrait en compte la popularité des partis, forcément, car il faut bien respecter les vœux des électeurs, mais qui veillerait en même temps à ce que les petits partis ne soient pas tenus à l'écart, comme je l'ai dit dans ma présentation. Il faut trouver une formule à laquelle les Canadiens puissent souscrire. J'appelle cela le coût de la démocratie — la possibilité de participer au système, en mettant fin à toute la confusion et aux perceptions qui accompagnent le financement d'un parti politique. J'aimerais avoir votre avis à ce sujet.

Mme Di Carlo: Personnellement, je ne pense pas que le système que vous recommandez résolve le problème de la vie politique au Canada. Si vous remontez à la commission Barbeau, le problème posé alors était le même: comment surmonter la réalité que les campagnes électorales telles que nous les connaissons, avec les moyens de communications énormément coûteux comme la télévision, exigent des sommes énormes, tout en éliminant la perception que certains partis politiques — à l'époque la majorité d'entre eux — sont des instruments des riches parce que leur financement provient principalement des grosses sociétés? Le système retenu par le Canada était inspiré soit du Costa Rica soit de Puerto Rico. Je ne me souviens plus lequel des deux.

Le sénateur Di Nino: Au cours des élections récentes, les plus gros donateurs étaient les syndicats, pas les grandes sociétés.

Mme Di Carlo: J'englobe les syndicats dans les grosses sociétés canadiennes. C'est la même chose. Si vous cherchez une idée neuve qui mettrait le Canada à l'avant-garde de la démocratie, financez le processus politique, mais non les partis politiques.

Le sénateur Oliver: De quelle façon?

Mme Di Carlo: Les électeurs ont besoin d'être bien informés. Ils doivent connaître les problèmes et les politiques proposées. Il y a tellement de candidats et de partis politiques qu'il devrait exister une commission électorale qui fournisse aux Canadiens tous les renseignements voulus, de manière impartiale. Cela pourrait être fait facilement, au moyen de magazines qui seraient distribuées dans les boîtes à lettres, et qui seraient la principale source d'information, les médias audiovisuels venant en sus; mais on ne verserait pas de fonds publics aux partis ou candidats individuels. Ce qu'il faut financer, c'est le processus de prise de décisions des électeurs. Ce serait moins coûteux, mais le problème n'est pas là. Nous essayons d'éliminer le problème qui tient à ce que l'argent influence le résultat des élections. C'est le principal problème à résoudre.

Le sénateur Di Nino: Nous sommes en désaccord, car si vous ne fournissez pas de fonds publics, un très petit nombre de

small number of people, unless you make political contributions totally illegal. That is for another day's debate.

Mr. Gray: Senator Di Nino, I should like to suggest that the time at which you respect public opinion in the political process is on polling day. No voter is born with a party affiliation stamped on his forehead. When the writ is dropped, there are no assigned votes. No one has or should have a preference at that point.

By the way, in addressing this question, I should also like to address Senator Moore on the question that ideas attract money. The suggestion we are offering is exactly that. Let the ideas attract the money; do not let the legislation direct it to parties.

Because the legislation is controlled by the people who are in power, it becomes, as it has become, an abuse of power to maintain their power. If there is to be public funding — and I agree that there should be at some level — then let it be equitable. I would not be at all distressed if the Liberal Party, for example, got six times as much money as we did because they run six times as many candidates. That does not bother me at all. What does bother me is that, in the next election in Hull-Aylmer, which is my riding, Marcel Proulx will start his campaign with \$32,000 in the fund already. He will campaign with 50-cent dollars and I must raise every dime that I spend. That is an inequity and it does not allow the ideas to attract the funding. The idea we are proposing would allow the individual taxpayer up to \$1,100 or so to direct their contribution. It would very much broaden the base of support, but those who did not want to support a particular party would not be compelled to do so.

Mr. Figueroa: There are two interrelated questions here. One concerns party financing during elections and the other concerns the question of the political contribution tax rebate, which is not an insignificant matter, especially for small parties. For larger parties, it makes a difference in terms of their ability to raise money directly from Canadians.

You will recall that when the tax provisions were first introduced, the arguments that were used in support of them encouraged not the funding of parties but the Canadian people to become more involved in the political process. Yet, the reality is that for smaller parties, in particular with the imposition of more obstacles to their participation, there is a problem concerning registration. The other parties around the table here have not experienced that, but our party did in 1993, when our party was de-registered after being registered for 20-odd years since the system came into effect in 1974. That had a profound impact on our ability to get out of the hole we found ourselves in. Why? We could no longer issue tax receipts because we were no longer a registered party.

What was the logic of that? We did not run 50 candidates. That is what we challenged and that is what Justice Molloy struck down. She said that the 50-candidate rule has no objective merit to prevent the participation or the registration of frivolous parties. In her ruling, she made the point that there is one political party in this country that ran something like 200-odd candidates that had magician as its leader and argued for levitation to solve the problems of the country. Whatever one might think of us, the Communist Party of Canada is not frivolous. We are a serious

personnes font la différence, à moins d'interdire totalement les contributions politiques. Cela est un autre débat.

M. Gray: Sénateur Di Nino, à mon avis, le jour auquel il faut respecter l'opinion publique, c'est le jour du scrutin. Aucun électeur n'est né avec une affiliation partisane gravée sur le front. Lorsque l'élection est déclenchée, il n'y a pas de voix préattribuée. Nul ne devrait avoir de préférence à ce stade.

D'ailleurs, en répondant à cette question, je réponds également à l'avis du sénateur Moore voulant que les idées attirent l'argent. C'est précisément ce que nous disons. Laissez les idées attirer l'argent, ne faites pas une loi qui le canalise vers les partis.

Du fait que la législation est contrôlée par ceux au pouvoir, elle devient un abus de pouvoir pour préserver ce pouvoir. S'il doit y avoir financement public — et j'admets qu'il en faut — qu'il soit équitable. Cela ne me gênerait pas du tout que le Parti libéral, par exemple, touche six fois plus que nous parce qu'il présente six fois plus de candidats. Cela ne me gêne pas du tout. Ce qui me gêne, c'est que lors de la prochaine élection dans la circonscription de Hull-Aylmer, la mienne, Marcel Proulx va démarrer sa campagne avec déjà 32 000 \$ dans sa caisse. Il va faire campagne avec des dollars à 50 cents, alors que moi je dois lever chaque centime. C'est une injustice, contraire au principe que les idées attirent les fonds. Notre proposition est de donner au contribuable 1 100 \$ environ qu'il pourrait canaliser à sa guise. Cela élargirait beaucoup la base de soutien, mais sans obliger personne à financer un parti donné qu'il n'aime pas.

M. Figueroa: Il y a là deux questions reliées entre elles. L'une est le financement des partis pendant les élections et l'autre le crédit d'impôt pour contribution politique, qui n'est pas un sujet insignifiant, surtout pour les petits partis. Pour les grands partis, cela fait une différence du point de vue de leur capacité à lever des fonds directement auprès des Canadiens.

Vous vous souviendrez que lorsque ces dispositions fiscales ont été introduites, ce n'était pas pour financer les partis, mais plutôt pour encourager les Canadiens à s'intéresser davantage à la vie politique. Pourtant, la réalité est que les petits partis, surtout avec les nouveaux obstacles imposés à leur participation, ont un problème au niveau de l'enregistrement. Les autres partis autour de cette table n'ont pas connu cela, mais nous oui, en 1993, lorsque notre parti a été radié, après avoir été enregistré pendant 20 ans, depuis la mise en place du système en 1974. Cela a eu un profond impact sur notre capacité à sortir du trou dans lequel nous étions. Pourquoi? Nous ne pouvions plus délivrer de reçus d'impôt, parce que nous n'étions plus un parti enregistré.

Quelle était la logique dans tout cela? Nous n'avons pas présenté 50 candidats. C'est ce que nous avons contesté et c'est ce que la juge Molloy a invalidé. Elle a dit que la règle des 50 candidats n'a pas de fondement objectif s'il s'agit d'empêcher la participation ou l'enregistrement de partis non sérieux. Dans son jugement, elle a fait ressortir qu'il existe un parti politique dans notre pays, présentant près de 200 candidats, ayant un magicien à sa tête et préconisant la lévitation pour résoudre les problèmes. Quoi que l'on puisse penser de nous, le Parti

party. That 50-candidate rule also does not guarantee that the other requirements of party registration are met or not met, namely, that parties function in a responsible way and file reports, et cetera.

What was the reality? Individual Canadian taxpayers who happened to be supporters of the Communists were discriminated against because when they wanted to give a donation they could not get a tax receipt. If they wanted to get a tax receipt, they had to give to a party they did not support. That is one example of where the current structures actually militate in a concrete way against smaller parties and in favour of those who are already large.

We have made the case over and over again that, as reprehensible as it might be, in the case of a private country club, it is understandable that the members of the private country club would make the decisions on membership requirements to get into that club. We know what that has led to in the United States, particularly if you are talking about golf clubs. The democratic process, however, is not a private affair. It is not a private country club. We have this basic contradiction, to which we have all referred, and that is that the parties already around the table are the ones that make the laws that determine who sits around the table. That is fundamentally problematic.

Senator Oliver: You are here giving your input on changing the law. That is why you are here.

Mr. Figueroa: Naturally, but we do not have a vote. We did not cast a ballot. As a matter of fact, even the opposition parties that cast a ballot did not count for much back in February. Maybe it will be different in the Senate.

The Chairman: The majority rules.

Ms Russow: The questions you are raising are extremely serious. What I will say probably does not fit in to the sort of response that has been anticipated.

We must examine what constitutes a legitimate political process. In Canada, the political system during the election campaign is a circus. It does not deal with serious issues.

Senator Buchanan: Wait a minute!

Senator Di Nino: There was GST and free trade.

Ms Russow: That is one of the problems. In Canada, we have had a government in power for years that promotes economic growth at any cost. We are now living in a wake of negligence.

You are talking about whether or not the message we have would be capable of engendering support across the country. I raised the issue of funding. People have been involved in not heeding warnings over the years. The message that the Green Party is communicating is one of precaution. That does not lead to economic growth. When we deal with economic issues, we are talking about banning genetically engineered foods and crops. The last time that was mentioned, what did Mr. Romanow say? He said that that would impact on farmers.

communiste du Canada est un parti sérieux. Cette règle des 50 candidats ne garantit pas non plus que les autres conditions de l'enregistrement soient remplies, à savoir que les partis fonctionnent de manière responsable et déposent des déclarations, et cetera.

Quelle était la réalité? Les contribuables canadiens individuels, qui se trouvaient être partisans des communistes, subissaient une discrimination car lorsqu'ils voulaient faire un don, ils n'obtenaient pas de reçu d'impôt. S'ils voulaient obtenir un reçu d'impôt, il leur fallait donner à un parti dont ils ne voulaient pas. C'est un exemple parmi d'autres montrant que les structures actuelles militent concrètement contre les petits partis et favorisent ceux qui sont déjà gros.

Nous avons fait valoir cet argument à maintes et maintes reprises. Dans le cas d'un country club privé, on peut admettre que les membres veuillent fixer les conditions d'adhésion au club. Nous savons à quoi cela a conduit aux États-Unis, particulièrement dans le cas des clubs de golf. Mais le processus démocratique n'est pas une affaire privée. Ce n'est pas un country club privé. Il existe cette contradiction fondamentale, que nous avons tous citée, le fait que les partis déjà autour de la table font les lois déterminant qui peut s'y asseoir. C'est une problématique fondamentale.

Le sénateur Oliver: Vous êtes ici pour donner votre avis sur la modification de la loi. C'est pourquoi vous êtes là.

M. Figueroa: Naturellement, mais nous n'avons pas le droit de vote. Nous n'avons pas de voix. D'ailleurs, même les partis d'opposition qui ont voté n'ont pu faire grand-chose en février. Peut-être sera-ce différent au Sénat.

La présidente: La majorité tranche.

Mme Russow: Les questions que vous posez sont extrêmement importantes. La réponse que je vais donner n'est probablement pas celle que vous attendiez.

Il faut se demander ce qu'est un processus politique légitime. Au Canada, le système politique, pendant la campagne électorale, est un vrai cirque. Les problèmes sérieux ne sont pas abordés.

Le sénateur Buchanan: Un instant!

Le sénateur Di Nino: Il y a eu la TPS et le libre-échange.

Mme Russow: C'est l'un des problèmes. Au Canada, nous avons eu au pouvoir un gouvernement qui promeut la croissance économique à tout prix. Nous vivons maintenant dans le sillage de cette négligence.

Vous demandez si notre message pourrait rallier des appuis à travers le pays. J'ai soulevé le problème du financement. Cela fait des années que l'on fait la sourde oreille aux avertissements. Le message du Parti Vert en est un de précaution. Cela ne conduit pas à la croissance économique. Lorsque nous parlons d'économie, nous demandons l'interdiction des aliments et cultures génétiquement modifiés. La dernière fois que cela a été mentionné, qu'a répondu M. Romanow? Il a dit que cela ferait du tort aux agriculteurs.

Governments right across the country are not acting with precaution and foresight. We get ourselves into serious situations such as planting genetically engineered crops across the Prairies when no one wants them. That is why we have got to find a way of getting another message out. Our message does not contribute to economic growth at any cost.

The Chairman: We are not talking about messages of parties right now, we are talking about the Canada Elections Act.

Ms Russow: I know that we are not talking about messages of parties, but this is key. The whole process has to be issues-based. It has to be a process where the concerns and the issues — not just the ones that a few parties decide are the issues but a wide range of serious issues — must be addressed during an election. That must be at the forefront.

Politics is serious. It is not flippant with buttons and all the flags, and so on. It is a serious process. There is a way of combining the two recommendations here of having a public process in place where the platforms and the programs, as indicated in the CRTC Act, are widely disseminated across the country. There is also the option within the taxation process for contributions to a political party of one's choice. Individuals vote and individuals should contribute to parties. If there was no more corporate funding, if we had government funding, that would ensure that the money that was spent to ensure that the ideas, the essence of the political process, were circulated across the country and it would allow individuals to fund particular parties. We could combine those two and come up with some sort of solution.

The Chairman: I wish to point out that it is now 8:10 p.m. We should try to wrap up by 8:30 p.m., if we can.

Senator Poy: I found your presentations very interesting. You have touched on many issues. Senators Moore and Di Nino have asked some of the questions that I was going to ask. I will concentrate mainly on funding.

All of you have proposed that funding should be through individual contributions and not contributions from corporations or unions. Am I correct?

Mr. Gray: Yes.

Ms Russow: Yes.

Senator Poy: I do not know the difference between the Marxist-Leninist Party and the Communist Party. Are you not the same party?

The Chairman: They are not. Senator Poy, I would suggest we ask them that on our own time later on.

Mr. Figueroa: If we had more broadcast time, perhaps you would know the answer to your question, senator.

Senator Poy: What you are saying is that the Liberal Party and the Conservative Party attract a lot of funding.

Ms Russow: As well as the Reform Party.

Senator Poy: The Communist Party has been in existence since the 1920s. There must be a reason why from the 1920s until you

Aucun des gouvernements de ce pays n'agit avec précaution et prévoyance. Nous nous mettons dans des situations graves, où nous semons des cultures génétiquement modifiées dans toutes les Prairies, alors que nul n'en veut. C'est pourquoi il faut trouver le moyen de faire passer un autre message. Notre message ne contribue pas à la croissance économique à tout prix.

La présidente: Nous ne parlons pas en ce moment des messages des partis, nous parlons de la Loi électorale du Canada.

Mme Russow: Je sais que nous ne parlons pas des messages des partis, mais c'est la clé. Tout le processus doit être axé sur les enjeux. Ce doit être un processus où les préoccupations et enjeux — pas seulement ceux dont veulent parler un petit nombre de partis, mais toute une série de vastes problèmes — seront débattus pendant les campagnes électorales. C'est cela qui doit primer.

La politique, c'est sérieux. Ce n'est pas une foire, avec des banderoles et des colifichets. C'est quelque chose de sérieux. Il y a une façon de combiner les deux recommandations faites ici, d'avoir un processus public tel que les plates-formes et les programmes, comme l'exige la Loi sur le CRTC, soient largement disséminés dans la pays. Il y a aussi la possibilité, dans le régime fiscal, que les électeurs contribuent aux partis politiques de leur choix. Les électeurs votent, et ce sont les électeurs qui devraient financer les partis. S'il n'y avait plus de financement par les sociétés, si nous avions un financement public, l'argent serait dépensé pour que les idées, qui sont l'essence du processus politique, soient disséminées à travers le pays, tout en permettant aux particuliers de financer le parti de leur choix. On pourrait combiner les deux et parvenir ainsi à une solution.

La présidente: Je vous signale qu'il est maintenant 20 h 10. Nous devrions essayer de terminer d'ici 20 h 30, si possible.

Le sénateur Poy: J'ai trouvé vos exposés très intéressants. Vous avez abordé beaucoup de choses. Les sénateurs Moore et Di Nino ont posé certaines des questions que j'allais poser moi-même. Je vais me concentrer principalement sur le financement.

Vous avez tous proposé que le financement prenne la forme de contributions individuelles plutôt que de contributions des sociétés ou syndicats. Est-ce exact?

M. Gray: Oui.

Mme Russow: Oui.

Le sénateur Poy: Je ne connais pas la différence entre le Parti marxiste-léniniste et le Parti communiste. N'êtes-vous pas le même parti?

La présidente: Non. Sénateur Poy, je vous suggère d'en parler avec eux après la réunion.

M. Figueroa: Si nous avions davantage de temps d'antenne, peut-être connaîtriez-vous la réponse à votre question, sénateur.

Le sénateur Poy: Vous dites que le Parti libéral et le Parti conservateur attirent beaucoup de fonds.

Mme Russow: Ainsi que le Parti réformiste.

Le sénateur Poy: Le Parti communiste existe depuis les années 20. Il doit exister une raison faisant que, depuis 1920

were deregistered you did not have enough support to make your party successful. That is my first question.

As far as individual funding is concerned, I do not know whether anybody would receive enough money to run in an election, because running in an election involves big machinery. Unless everyone volunteers, you cannot afford it because some people have to be paid. They have to travel. You have to have money to cover those expenses. They have to stay somewhere. Another thing is that there are individuals who will give, as Mr. Gray suggested, up to \$1,100. Then there are those who would give, perhaps, \$10. It depends on how attractive the party policy is. You still have that inequality. Some parties will still get more money than others. Could you comment, please?

Mr. Figueroa: Thank you for your question. It shows that, in a narrow political sense, in terms of looking at electoral structures, it is not sufficient to see the dynamics of the political process in the larger sense. I am sure all the members of the committee appreciate that.

Why did the Communist Party not grow? It was because we were essentially illegal when we were formed. The RCMP burned down our barn where our funding convention was to be held in 1920 — long before the PQ barn was burned down in Quebec, something that came out during the Macdonald commission. The party was essentially illegal under section 98 and under the War Measures Act, which was not repealed for a number of years. That is one of the reasons one of our leaders was in prison. Then there was the Cold War directed against the Soviet Union but with a local target — the communists in Canada in the trade union movement and the mass movement. That was an attempt to isolate and marginalize communists, to vilify us, to have witch hunts and people looking under beds for communists, to present us as agents of a foreign power. That was a despicable thing but it was a reality. Who is to blame for it? Anybody around this table? No, not necessarily; but, certainly, it was systemic, which I think you will appreciate.

There are a number of reasons why certain parties do not advance. Certainly, in the case of the left and of the Communist Party that has happened.

On behalf of our party, I wish to say that we do not necessarily agree that unions should not be able to contribute to political parties. Why do we say that? It will be a very rare day when corporate financing is really and truly eliminated from the political process in this country. It will not be until there is more fundamental change than what would be involved in a parliamentary decision to rewrite electoral legislation. Ms Russow from the Green Party has alluded to the fact that there are all sorts of indirect ways that those with money channel funds into political parties, and not just through direct means.

Much could be said about trades unions and how democratic they are. We know some unions are certainly much more grassroots based and some are more hierarchical and less democratic, perhaps. The most undemocratic union is 1,000 times more democratic than a transnational corporation. The Canadian people cannot vote out of power Toronto Dominion. Certainly,

jusqu'à votre radiation, vous n'avez pas trouvé suffisamment de soutien populaire pour percer. Voilà ma première question.

En ce qui concerne les dons des particuliers, je ne sais pas si un parti trouverait de cette façon suffisamment pour mener campagne, car cela coûte très cher. À moins que tout le monde soit bénévole, il faut payer les gens. Ils ont des frais de voyage. Il faut de l'argent pour couvrir ces dépenses. Il y a des frais d'hôtel. Par ailleurs, certains particuliers donneront, comme M. Gray l'a suggéré, jusqu'à 1 100 \$. D'autres ne donneront peut-être que 10 \$. Tout dépend de l'attrait de la politique du parti. Vous aurez toujours cette inégalité. Certains partis auront davantage de moyens que d'autres. J'aimerais votre avis là-dessus.

M. Figueroa: Merci de cette question. Elle montre que, au sens politique étroit, s'agissant des structures électorales, il ne suffit pas de considérer la dynamique du processus politique au sens large. Je suis sûr que tous les membres du comité en ont conscience.

Pourquoi le Parti communiste n'a-t-il pas gagné en envergure? C'est parce que nous étions une formation quasiment illégale au moment de sa création. La GRC a incendié la grange où devait se tenir notre congrès fondateur en 1920, bien avant l'incendie de la grange du PQ au Québec dénoncé par la Commission Macdonald. Le parti était pratiquement illégal en vertu de l'article 98 et de la Loi sur les mesures de guerre, laquelle n'a été abrogée que beaucoup plus tard. C'est l'une des raisons pour lesquelles l'un de nos dirigeants est allé en prison. Ensuite, il y a eu la guerre froide dirigée contre l'Union soviétique, mais avec une cible locale — les communistes canadiens dont le mouvement syndical était populaire. C'était une stratégie pour isoler et marginaliser les communistes, nous noircir, organiser des chasses aux sorcières où les gens cherchaient des communistes sous leur lit, nous présenter comme des agents d'une puissance étrangère. C'était odieux, mais c'est la réalité. À qui la faute? À quelqu'un autour de cette table? Non, pas nécessairement, mais c'était certainement systématique, vous l'admettez.

Plusieurs raisons font que certains partis n'avancent pas. Dans le cas de la gauche et du Parti communiste en particulier, vous connaissez la raison.

En ce qui concerne notre parti, je tiens à dire que nous ne voulons pas nécessairement empêcher les syndicats de contribuer aux partis politiques. Pourquoi? Il faudra attendre longtemps avant que le financement du processus politique par les sociétés soit réellement et véritablement éliminé dans ce pays. Il faudra pour cela des changements plus fondamentaux qu'une simple réécriture par le Parlement de la Loi électorale. Mme Russow, du Parti Vert, a fait allusion au fait qu'il existe toutes sortes de circuits indirects pour acheminer des fonds vers les partis politiques, en sus des moyens directs.

On pourrait longuement parler des syndicats et de leur caractère démocratique ou non. Nous savons en tout cas que certains sont beaucoup plus menés par la base et d'autres beaucoup plus hiérarchisés et moins démocratiques, peut-être. Le syndicat le moins démocratique est toujours mille fois plus démocratique qu'une société transnationale. Les Canadiens n'ont pas leur mot à

union members have some control over their unions. It was a natural development that trade unions became involved in the political process. It was precisely because they saw that the dominant forces in society and the dominant political parties in Canada were beholden primarily to business interests. When has that not been the case? I do not want to get into provincial examples. Federally, when has that not been the case since Confederation?

Senator Poy: Is what you are saying that you agree that trades unions should be allowed to contribute?

Mr. Figueroa: What I am saying is that the system of political financing must be completely transparent. In this respect, I think unions are more transparent than the funding that comes from the corporate sector.

Ms Di Carlo: I want to clarify what I was referring to earlier and set out the position that we are presenting. Political parties are institutions that should have the right to collect money from whomever they want. In that sense, it is the responsibility of political parties to get funding from their constituency. If their constituency is the banks, so be it. If it is the workers, so be it. The point I am making is about the electoral process and how the election process should be funded. That is where I am making the differentiation. Public funds should be used not to finance political parties, but to fund the electoral process and the process of informing citizens and allowing them to exercise their rights. Within that, we are proposing that political parties should not dominate the process. Candidates, for example, should be selected by electors and not by political parties. If they happen to be a member of a political party, that is neither here nor there — they should be selected by constituency committees that are truly made up of the electors and not political parties.

Senator Poy: That is the ideal.

Ms Di Carlo: I do not think it is an ideal. It is the proposal that we are talking about.

Senator Pearson: This has been fascinating because you have raised questions that many of us think about but not often enough. The issues around proportional representation, for example, are ones that we all have in the back of our mind. I have observed over time the evolution of parties in this country and in other countries. I have lived in the former Soviet Union and in Mexico. One reason Canada is the way it is is that we are different. Each country is different. We are a huge country and we are virtually ungovernable.

Senator Andreychuk: Do not admit that!

Senator Pearson: Therefore, in the process of voting in elections and so on there is a huge set of forces that are put into play. Part of the issue we are now examining is how those forces are directed. It would be wonderful if voters voted on issues. In fact, one of the questions you posed to me was who decides what those issues are. I should like to go back to the elector. My impression and my own experience as a voter is that the issues are among the questions that pass through my mind when I am

dire sur la direction de Toronto Dominion. Au moins, les syndiqués exercent un certain contrôle sur leur syndicat. Les syndicats ont été amenés tout naturellement à intervenir dans le processus politique. C'est précisément parce qu'ils voyaient que les forces dominantes de la société et les partis politiques dominants du Canada servaient principalement les intérêts patronaux. Quand cela n'a-t-il pas été le cas? Ne parlons pas des provinces. Au niveau fédéral, quand cela n'a-t-il pas été le cas depuis la Confédération?

Le sénateur Poy: Dites-vous donc que les syndicats devraient pouvoir continuer à contribuer?

M. Figueroa: Je dis que le système de financement politique doit être totalement transparent. Sur ce plan, je pense que les syndicats sont plus transparents que les sociétés.

Mme Di Carlo: J'aimerais clarifier mes propos antérieurs et clairement énoncer notre position. Les partis politiques sont des institutions qui devraient avoir le droit de lever des fonds auprès de qui ils veulent. En ce sens, il incombe aux partis politiques de se financer auprès de leurs partisans. Si leurs partisans sont les banques, très bien. Si ce sont les travailleurs, très bien aussi. Moi, je parle du processus électoral et de la manière dont il devrait être financé. C'est là où j'établis la distinction. Les fonds publics devraient servir non pas à financer les partis politiques, mais le processus électoral et celui de l'information des citoyens, afin qu'ils puissent exercer leurs droits. Sur ce plan, nous proposons que le processus ne soit pas dominé par les partis politiques. Les candidats, par exemple, devraient être choisis par les électeurs, et non par les partis politiques. S'ils se trouvent être membres d'un parti politique, peu importe, ils devraient être choisis par des comités de circonscription composés réellement des électeurs, et non par les partis politiques.

Le sénateur Poy: C'est un idéal.

Mme Di Carlo: Je ne pense pas que ce soit un idéal. C'est une proposition que nous faisons.

Le sénateur Pearson: Cette discussion est fascinante car vous avez soulevé des questions auxquelles nous sommes nombreux à ne pas réfléchir assez souvent. La représentation proportionnelle, par exemple, est un sujet que nous avons tous à l'esprit. J'ai observé au fil du temps l'évolution des partis dans notre pays et à l'étranger. J'ai vécu dans l'ancienne Union soviétique et au Mexique. L'une des raisons pour lesquelles le Canada est ce qu'il est, c'est que nous sommes différents. Chaque pays est différent. Nous sommes un pays énorme et nous sommes virtuellement ingouvernables.

Le sénateur Andreychuk: Ne l'avouez pas!

Le sénateur Pearson: Par conséquent, un ensemble énorme de forces influe sur les votes dans les élections. Le problème que nous examinons en ce moment est la façon dont ces forces sont canalisées. Ce serait merveilleux si les électeurs votaient en fonction des enjeux. D'ailleurs, vous avez posé la question de savoir qui décide quels sont les enjeux. Il faut en revenir à l'électeur. Mon impression, et je me fie à mon expérience d'électrice, est que les enjeux ne sont que l'un des facteurs de ma

making a decision, but there are other things going on. Sometimes it is the personalities and sometimes it is what is at play in the environment, and so on.

I would support the fact that there has to be some fairness in the forces that are let lose. We cannot control the media, we know that; we have no control over the media. The challenge for all the groups at the table here is getting your grassroots support. It is getting your own volunteers to go out and get other volunteers. I should like some comments on how you reach out to individuals. The second question is whether this bill prohibits you from doing that.

Ms Russow: Yes. I should like to raise something we have not talked about before: the poll. I asked people at Angus Reid the other day if they have ever had a poll on proportional representation. The senior vice-president said that no, they have not. I said that that surprises me because, as you know, after every election people grumble and say that the Liberals were elected with 39 per cent, for instance. In Ontario, there is always grumbling after an election. What I suggested was a poll perhaps explaining what proportional representation is and then asking, "How would your vote change if there were proportional representation?"

I know what is happening in B.C. now with the Green Party. We have had a lot of problems in B.C. but we are at about 11 per cent of the poll. Things have completely changed. We are in the news. The polls make an incredible difference. What has often happened, and this goes back to the question Senator Poy was raising, is that all these factors are involved. There have been surveys and they do not even mention us. They just say "other parties," but if they list the Green Party and the Marxist-Leninist Party, there is a significant difference. People suddenly put it in. When they are asked how they will vote, people still think, "If I do not vote for David Anderson, the Reform Party will get in." They will still say they will vote for the Liberal Party even though they may be voting for the Green Party.

I would be interested in the results of a poll saying, "Here is the proportional representation system. If there were a proportional representation system in place, how would your vote change?" If that poll were released, you might see a difference in the whole electoral system because people would start to say, "Yes, I am going to put down the party that I really want to vote for." You would start to see a shift in the percentages. Then the media would start to take us seriously.

The media do not take us seriously because we have no one elected. They do not take us seriously because we are not up in the polls. As I said, in British Columbia they are starting to take us seriously. *The Globe and Mail* reported what was happening: the Green Party going up and the NDP going down. The polls make a big difference. That must be addressed in this legislation. There have to be guidelines.

Senator Moore: What is behind the polls is the message, though; that is the point.

décision, il y en a d'autres. Parfois, ce sont les personnalités, et parfois la situation ambiante, et cetera.

J'admets qu'il faut réguler d'une certaine façon les forces à l'oeuvre. Nous ne pouvons pas contrôler les médias, nous le savons; nous n'avons aucun contrôle sur les médias. La difficulté pour tous les groupes ici est de trouver un soutien à la base. Il faut trouver des bénévoles qui iront recruter d'autres bénévoles. J'aimerais avoir votre avis sur la manière de toucher les individus. La deuxième question est de savoir si ce projet de loi vous empêche de le faire.

Mme Russow: Oui. J'aimerais aborder un sujet dont je n'ai pas encore traité: les sondages. J'ai demandé à Angus Reid l'autre jour s'ils avaient jamais fait un sondage sur la représentation proportionnelle. Le premier vice-président m'a répondu non. J'ai répondu que cela me surprenait car, comme vous le savez, après chaque élection, les gens grommellent en disant que les libéraux ont été élus avec 39 p. 100, par exemple. En Ontario, les élections déçoivent toujours. J'ai préconisé un sondage, expliquant ce qu'est la représentation proportionnelle, et demandant: «En quoi votre vote changerait-il s'il y avait la représentation proportionnelle?»

Je sais ce qui se passe en Colombie-Britannique en ce moment avec le Parti Vert. Nous avons eu beaucoup de problèmes en Colombie-Britannique, mais nous sommes à environ 11 p. 100 dans les sondages. Cela a tout changé. On parle de nous dans les nouvelles. Les sondages font une différence incroyable. C'est souvent le cas, et cela me ramène à la question posée par le sénateur Poy, concernant tous ces autres facteurs. Souvent, dans les sondages, on ne nous mentionne même pas. Il y a simplement la rubrique «Autres partis», mais si l'on place le Parti Vert et le Parti marxiste-léniniste dans la liste, cela fait une différence considérable. Tout d'un coup, les gens nous cochent. Mais lorsqu'on leur demande comment ils vont voter, ils continuent à se dire: «Si je ne vote pas pour David Anderson, le Parti réformiste va gagner». Ils vont continuer à dire qu'ils vont voter pour le Parti libéral, même si leur préférence va au Parti Vert.

Je serais curieuse de voir les résultats d'un sondage disant: «Voici le système de représentation proportionnelle. Dans un tel système, comment voteriez-vous?» Si on publiait ce genre de sondage, vous verriez une grosse différence car les gens commenceraient à dire: «Oui, je vais voter pour le parti qui me plaît réellement». Vous commenceriez à voir bouger les pourcentages. Ensuite, les médias nous prendraient au sérieux.

Les médias ne nous prennent pas au sérieux parce que nous n'avons pas d'élus. Ils ne nous prennent pas assez au sérieux parce que nos chiffres dans les sondages sont bas. Comme je l'ai dit, ils commencent à nous prendre au sérieux en Colombie-Britannique. *The Globe and Mail* a parlé de cette évolution: Le Parti Vert est en hausse et le NPD en baisse. Les sondages font une grosse différence. La loi doit en tenir compte et énoncer des lignes directrices.

Le sénateur Moore: Mais ce qui sous-tend les chiffres des sondages, c'est le message; tout est là.

Ms Russow: Of course, the message is important. I keep stressing that that is the issue. The issue and the message are incredibly important. We also need fairness in polling.

Mr. Figueroa: We have been talking about proportional representation. It seems to me, and correct me if I am wrong, that in France they still have the preferential voting structure in which they have two rounds.

Senator Beaudoin: That is a compromise, but not a good one.

Mr. Figueroa: Even in that case, there is an opportunity for citizens to express their first preference the first time they go to the ballot box, to vote for what they want and not vote for what they do not want, and then on the second round they make a choice.

Senator Pearson: But often they vote for who they want rather than for what they want.

Mr. Figueroa: That is right. It might not be so much on issues but on personalities, profiles, et cetera.

Your question was concrete. You want us to give some examples of where Bill C-2 militates against smaller parties. I will give you a good example, not just in Bill C-2. Since the mid-1980s, the duration of the election campaign itself has continually been cut down. You make the point that in the final analysis you have to get out your troops and go door to door. That is what our party does and that is what all of our parties do.

Senator Buchanan: We all do that.

Mr. Figueroa: There is a big difference. We cannot afford national advertising. With all due respect, Senator Buchanan, when you look at the amount of resources expended on national paid advertising and also the free advertising that political parties get by virtue of being big parties during an election campaign, that is what really carries the day.

Senator Pearson: I am not sure it does. That is the question I am trying to have answered. As an individual, I am not sure it is those ads that carry the decision that we are making.

Mr. Figueroa: The fact remains that that is not even an option for smaller parties. We have to rely on going door to door. In an election campaign that is 35 days instead of 60 days, if you have an advertising blitz starting in the second week you can get a lot of exposure in a 35-day campaign. For smaller parties, it is very difficult to go door to door in that time.

Senator Oliver: You are advocating a longer campaign at great expense.

Mr. Figueroa: That is one example of where some of the changes, the reforms in the electoral process, militate against smaller parties. I do not see how one could conclude that that would be a neutral change.

The Chairman: I will ask senators not to interject any more so that we can allow our witnesses to answer.

Mr. Gray: Senator Pearson made reference to the electors being the ones to make the decisions. I agree wholeheartedly with that. The proposal we have suggested would do just that. You

Mme Russow: Bien entendu, le message est important. Je ne cesse de le dire. L'enjeu et le message sont incroyablement importants. Il nous faut aussi des sondages équitables.

M. Figueroa: Nous avons parlé de représentation proportionnelle. Il me semble, rectifiez si je me trompe, qu'en France il y a toujours un scrutin à deux tours.

Le sénateur Beaudoin: C'est un compromis, mais pas un bon.

M. Figueroa: Même ainsi, c'est une occasion pour les citoyens d'exprimer leur préférence au premier tour, de voter pour ceux qu'ils veulent et de ne pas voter pour ceux qu'ils ne veulent pas, et puis au deuxième tour ils font un choix.

Le sénateur Pearson: Mais souvent ils votent pour qui ils veulent plutôt que pour ce qu'ils veulent.

M. Figueroa: C'est juste. Ce n'est pas forcément sur les enjeux, mais sur les personnalités, les profils, et cetera.

Votre question était concrète: donnez-nous quelques exemples où le projet de loi C-2 milite contre les petits partis. Je vais vous donner un bon exemple, qui ne se limite pas au projet de loi. Depuis le milieu des années 80, on ne cesse de réduire la durée des campagnes électorales. Vous dites qu'en dernière analyse nous devons mobiliser nos troupes et faire du porte à porte. C'est ce que fait notre parti, c'est ce que font tous nos partis.

Le sénateur Buchanan: Nous le faisons tous.

M. Figueroa: Il y a une grosse différence. Nous n'avons pas les moyens de faire de la publicité nationale. Sauf votre respect, sénateur Buchanan, si vous regardez les montants dépensés pour la publicité nationale payante et pour la publicité gratuite qu'obtiennent les partis politiques pendant les campagnes électorales, du moins les gros, c'est cela qui fait réellement la différence.

Le sénateur Pearson: Je ne suis pas sûre. C'est la question que je pose. Personnellement, je ne suis pas sûre que ma décision soit déterminée par ces annonces publicitaires.

M. Figueroa: Il n'en reste pas moins que ce n'est même pas une option pour les petits partis. Nous n'avons que le porte à porte. Dans une campagne électorale de 35 jours au lieu de 60, si vous lancez une campagne publicitaire massive à partir de la deuxième semaine, vous pouvez faire beaucoup de battage en l'espace de 35 jours. Pour les petits partis, il est plus difficile de faire le porte à porte en si peu de temps.

Le sénateur Oliver: Vous préconisez une campagne plus longue, qui coûterait cher.

M. Figueroa: C'est un exemple des changements, des modifications du processus électoral, qui militent contre les petits partis. Je ne vois pas comment on pourrait conclure que c'est là un changement neutre.

La présidente: Je demanderais aux sénateurs de cesser leur interjection et de laisser les témoins répondre.

M. Gray: Le sénateur Pearson a dit que la décision appartient aux électeurs. Je suis pleinement d'accord. La proposition que nous formulons va tout à fait dans ce sens. On se retrouve souvent

could, and often do, wind up with a situation where the governing party near the end of its mandate is becoming hugely unpopular but they will, nevertheless, have most of the public money with which to start their next campaign. That is why a shorter campaign is so difficult for us. We have to raise the money to get our campaign started. They already have half of their money in the bank and are ready to go, unless, of course, they are paying off a huge debt that they have acquired; but they are paying it off with public money.

We are suggesting that you not allow the legislation to give preference to giving public money to those who are in power. Let the individual taxpayer allocate the public money where they feel appropriate year by year at that time. Similarly, with the broadcast allocation, please let us remember that the focus of the Canada Elections Act should not be on the parties; it should be on an informed electorate that has access to all of the ideas. That is what we are trying to talk about.

Ms Di Carlo: I am not sure I understand the question. Our party is 30 years old. In terms of political work that we do, I would say we do more than all of you put together. We have a weekly national paper that is published in French and English. We have a Web site that changes every day. We are out all the time doing political work. That is not the point.

We are talking about elections. If you want to differentiate between our party — I am now talking about the other smaller parties — and the parties that are in the House of Commons, generally, one is an election machine and the other is a political party in the sense of trying to politicize people. For example, one of the biggest problems cited in the Royal Commission on Electoral Reform was that the parties in the House of Commons have become election machines. If somebody knocks on the door of the NDP between elections to say, “I want to join,” literally they do not know what to do with that person. They will say, “Well, yes, wait until the next election and then you can distribute some leaflets.”

I am not inventing this. That was one of the problems the Royal Commission cited. In terms of building a national party, how did the Liberal Party become a national party? Again, the Royal Commission, your own document, clearly states that it was through an extensive system of patronage across the country. By the 1970s they established an extensive system of public financing to keep themselves able to have large amounts of money in their pockets to carry out big campaigns to bamboozle people.

I am sorry to insult anybody, but you cannot tell me that elections that are organized by PR companies, which quite often are resident in the United States, are meant for the purpose of politicizing Canadians to make the right choice. I defy any one of you to tell me that.

Senator Moore: Look out.

The Chairman: At this point I would point out that perhaps we are not giving the voters of Canada enough credit for being able to make up their own minds.

dans une situation où le parti au pouvoir, vers la fin de son mandat, devient très impopulaire, mais il disposera néanmoins de la part du lion des fonds publics pour démarrer sa prochaine campagne. C'est pourquoi une campagne courte est si difficile pour nous. Nous devons lever des fonds pour lancer notre campagne. Eux ont déjà la moitié de l'argent à la banque et sont prêts à démarrer, à moins d'avoir une lourde dette à rembourser mais ils la remboursent avec l'argent public.

Nous disons que la loi ne doit pas privilégier les partis au pouvoir en matière d'attribution des fonds publics. Laissez le contribuable individuel allouer les fonds publics chaque année. Même chose pour la répartition du temps d'antenne. N'oublions pas que les partis ne devraient pas être le point focal de la Loi électorale du Canada, ce devrait être un électorat informé ayant accès à toutes les idées. Voilà ce que nous visons.

Mme Di Carlo: Je ne suis pas sûre de comprendre la question. Notre parti a 30 ans. Sur le plan de notre travail politique, je dirais que nous faisons plus que vous tous réunis. Nous avons un journal hebdomadaire national publié en français et en anglais. Nous avons un site Web qui change tous les jours. Nous n'arrêtons pas de faire du travail politique. Le problème n'est pas là.

Nous parlons d'élection. Si vous voulez comparer notre parti — et je parle là de tous les partis — et ceux siégeant à la Chambre des communes, vous avez d'un côté une machine électorale et de l'autre un parti politique qui cherche à politiser le public. Par exemple, l'un des grands problèmes cités par la Commission royale sur la réforme électorale est que les partis siégeant à la Chambre des communes sont devenus des machines électorales. Si quelqu'un frappe à la porte du NPD entre les élections et demande à adhérer, ils ne savent littéralement pas quoi en faire. On lui répondra: «Bon, d'accord, attendez jusqu'à la prochaine élection et vous pourrez alors distribuer quelques tracts».

Je n'invente pas. C'est l'un des problèmes cités par la Commission royale. S'agissant d'édifier un parti national, comment le Parti libéral est-il devenu un parti national? Encore une fois, la Commission royale, votre propre document, dit carrément que c'était au moyen d'un vaste système de clientélisme à travers le pays. Arrivé en 1970, il avait mis en place un vaste système de financement public pour s'attribuer de grosses sommes pour mener de grosses campagnes et mener en bateau les électeurs.

Désolée de vous offenser, mais vous ne pouvez pas me dire que des élections organisées par des sociétés de relations publiques, souvent américaines, ont pour but de politiser les Canadiens afin qu'ils fassent le bon choix. Je défie quiconque de l'affirmer.

Le sénateur Moore: Faites attention.

La présidente: Vous sous-estimez peut-être la capacité des Canadiens de former des opinions.

Senator Buchanan: I am not a philosopher. I am not a political scientist. I am a humble Nova Scotian and grassroots politician. The group here is rather philosophical in their approach to politics. I do not believe politics and philosophy mix at all.

Having said that, the political process in this country and in our provinces has been criticized tonight. That is fine. You can criticize our process — your process, because you are all Canadians — all you want. Please remember that our process has survived for over 130 years and, frankly, it is doing very well in this country.

You seem to be saying — if I understand you and I think I do — that the people of Canada abhor the process and the system we have in place in this country. I do not believe that one bit. In elections in our province 68 per cent to 75 per cent of the people get out and vote. In our country we have 55 per cent. We are the envy of many countries in the world.

Senator Oliver: Such as the United States.

Senator Buchanan: Yes. If people abhor the system as much as you think they do, then why do they not rise up and go against the system? They do not because you cannot point to one poll in this country that says that the people want to scrap our system for another system of government. I have dedicated thirty-three years of my life to political life, and I will tell you now that people across this country do not abhor the system of government.

The Chairman: Senator Buchanan, is there a question?

Senator Buchanan: I will paraphrase Sir Winston Churchill, who said that their system of government may be the worst but it is better than all the others.

Senator Beaudoin: It is the worst except all the others.

The Chairman: Was there a question in there rather than a political statement?

Senator Buchanan: Do you agree or disagree?

The Chairman: Senator Buchanan made a statement; therefore, I would ask each witness to wrap up with a 30-second statement.

Ms Russow: You have made an excellent suggestion that builds on what I proposed before, that we encourage the polling companies across the country to actually ask the people whether or not they like the system.

Senator Buchanan: The most important poll is election day.

Ms Russow: I mentioned earlier that often people go out to vote because they are afraid of what might happen and they want to prevent a certain person from getting in.

Senator Buchanan: Canadians are not afraid and Canadians are not stupid. They are pretty smart people.

The Chairman: Senator Buchanan, please allow each of the witnesses to wrap up.

Ms Russow: This has been a very interesting exchange. I hope that you will listen to some of the proposals that we have made and give them due consideration. Please recognize that, as the

Le sénateur Buchanan: Je ne suis pas philosophe, je ne suis pas politicologue. Je suis un humble politicien primaire de Nouvelle-Écosse. Le groupe ici adopte une approche plutôt philosophique de la politique. Je ne crois pas que la politique et la philosophie aillent de pair.

Cela dit, on a critiqué ce soir le processus politique dans notre pays et dans nos provinces. Très bien. Vous pouvez critiquer notre système — votre système, car vous êtes tous Canadiens — tant que vous voudrez. N'oubliez pas que notre système a survécu pendant 130 ans et, franchement, il marche très bien.

Vous semblez dire — si je vous suis bien et je crois vous suivre — que les Canadiens abhorrent le processus et le système en place dans notre pays. Je n'y crois pas un instant. Dans nos élections, dans notre province, nous avons un taux de participation de 68 à 75 p. 100. À l'échelle nationale, c'est 55 p. 100. Nous faisons l'envie de beaucoup de pays du monde.

Le sénateur Oliver: Tels que les États-Unis.

Le sénateur Buchanan: Oui. Si les gens abhorrent autant le système que vous le dites, pourquoi ne se soulèvent-ils pas? Ils ne le font pas parce que vous ne pouvez pas citer un seul sondage montrant que les gens veulent le remplacer par un autre. J'ai consacré 33 années de ma vie à la politique et je peux vous dire que les Canadiens ne veulent pas changer de système de gouvernement.

La présidente: Sénateur Buchanan, avez-vous une question?

Le sénateur Buchanan: Je paraphraserai sir Winston Churchill, qui a dit que leur système de gouvernement est peut-être le pire, mais il est meilleur que tous les autres.

Le sénateur Beaudoin: Le pire, excepté tous les autres.

La présidente: Y avait-il une question dans cette déclaration politique?

Le sénateur Buchanan: Êtes-vous d'accord ou non?

La présidente: Le sénateur Buchanan a fait une déclaration; par conséquent, je demande à chaque témoin de conclure avec une déclaration de 30 secondes.

Mme Russow: Vous avez formulé une excellente suggestion qui reprend ce que j'ai proposé, à savoir que l'on encourage les instituts de sondage du pays à demander aux électeurs s'ils aiment ou non le système.

Le sénateur Buchanan: Le sondage le plus important est le scrutin.

Mme Russow: Je vous ai dit que souvent les gens votent à cause de ce qu'ils craignent et qu'ils veulent empêcher une certaine personne de gagner.

Le sénateur Buchanan: Les Canadiens n'ont pas peur et ne sont pas stupides. Ils sont pas mal intelligents.

La présidente: Sénateur Buchanan, s'il vous plaît, laissez chaque témoin conclure.

Mme Russow: Cela a été un échange très intéressant. J'espère que vous écouterez certaines des propositions que nous avons formulées et y réfléchirez. N'oubliez pas, comme la présidente l'a

Chair said at the beginning, it has been a long time since we have reformed the Canada Elections Act. This is not a time to tinker. This is a time for reform. I hope that you will be bold and go back and make some exciting suggestions. It seems as though you have already made some. I have heard a number from around the table that I think are very interesting. Show that the Senate is the chamber of sober second thought.

As has been said by the elected party, they are even against this bill. I hope that you will make some strong recommendations and that, perhaps, we can move away from the antiquated system we have now, which was identified by the social activist from South Africa whom I mentioned earlier, and move towards a real system of citizen participation and democracy that is fair, just, equitable, and in full compliance with the Charter and with the International Covenant of Civil and Political Rights.

I hope that you will convey that message.

Senator Buchanan: You do you know that I signed the Charter as premier?

The Chairman: Senator Buchanan, you are cut off.

Mr. Figueroa: It is tempting and difficult not to rise to the debate. I am pleased to see that Senator Buchanan has not lost any of his charm.

It is a distortion to say that the smaller parties are trying to make the case that the Canadian people abhor the present system or want to change the whole governmental system. I do not believe that is true. That is setting up a straw person and knocking it down. However, what is happening is that, even though they vote and still have some confidence in the electoral system, Canadians are becoming increasingly dubious about the worth of their vote and of the political process. It is not the first time that they have thought that they were voting for one thing and got something else. It started with the Liberals under Mr. Trudeau, when they thought that they were not voting for wage and price controls, and then they got wage and price controls. Mr. Mulroney came out against free trade, and then moved to introduce free trade. Most recently, in 1993, Canadians wanted to reject the policies of Mr. Mulroney and found that they got something that not only went in the same direction but, in fact, carried the process even further.

The Chairman: The Elections Act, Mr. Figueroa.

Mr. Figueroa: What that reflects, however, is a fundamental problem with the present system, and in particular with the party system. From that point of view, we, all the small parties and other constitutional experts, have put forward some concrete proposals on making some changes to the current system. We are not presenting pie-in-the-sky changes. Many of these are real changes that could be implemented, have been implemented in other countries, and we need to open up this process. That is why we are appealing to the Senate to raise the question of having a genuine, open public debate about our electoral system; not just nibbling around the edges but engendering a real public discussion in this country on electoral reform. I think we will then find the answers to the questions that, perhaps, we have differences over, such as whether Canadians really want change or not.

dit au début, que cela fait longtemps que nous n'avons pas remanié la Loi électorale du Canada. Ce n'est pas le moment de bricoler, c'est le moment de réformer. J'espère que vous serez audacieux et formulerez quelques recommandations intéressantes. Vous semblez l'avoir déjà fait. J'ai entendu un certain nombre de suggestions très intéressantes autour de la table. Montrez que le Sénat est la Chambre du réexamen serein.

Même les partis ayant des élus sont contre le projet de loi. J'espère que vous formulerez quelques recommandations bien senties et que, peut-être, nous pourrions dépasser le système désuet que nous avons aujourd'hui et que dénonçait l'activiste sud-africain dont j'ai parlé, pour passer à un système de participation des citoyens et de démocratie réelle, un système juste et équitable pleinement conforme à la Charte et à la Convention internationale relative aux droits civils et politiques.

J'espère que vous transmettez ce message.

Le sénateur Buchanan: Savez-vous que j'ai signé la Charte à titre de premier ministre?

La présidente: Sénateur Buchanan, je vous coupe la parole.

M. Figueroa: Il est tentant et difficile de ne pas entrer dans la polémique. Je suis ravi de voir que le sénateur Buchanan n'a rien perdu de son charme.

Il est faux de dire que les petits partis prétendent que les Canadiens abhorrent le système actuel et veulent changer tout le système de gouvernement. Ce n'est pas vrai. C'est ériger un épouvantail pour le démolir. Toutefois, même s'ils votent et continuent à faire confiance au système électoral, les Canadiens doutent de plus en plus de la valeur de leur voix et du processus politique. Ce n'est pas la première fois qu'ils pensaient voter pour une chose et en obtiennent une autre. Cela a commencé avec les libéraux sous M. Trudeau, lorsqu'ils pensaient qu'ils ne votaient pas pour le contrôle des salaires et des prix, et qu'il leur a été imposé quand même. M. Mulroney militait contre le libre-échange, puis a introduit le libre-échange. Plus récemment, en 1993, les Canadiens voulaient rejeter les politiques de M. Mulroney et se sont retrouvés avec non seulement les mêmes, mais pire encore.

La présidente: La Loi électorale, monsieur Figueroa.

M. Figueroa: Elle reflète un problème fondamental du système actuel, et en particulier du système partisan. De ce point de vue, nous, tous les petits partis et autres experts constitutionnels, avons formulé quelques propositions concrètes de changement. Il n'y a là rien d'utopique. Ce sont des changements très concrets qui pourraient être mis en oeuvre, qui l'ont été à l'étranger, et il faut ouvrir ce processus. C'est pourquoi nous faisons appel au Sénat afin qu'il ouvre un débat véritable et public sur notre système électoral, un véritable débat public sur la réforme électorale. Nous connaissons alors la réponse aux questions sur lesquelles nous divergeons, comme celle de savoir si les Canadiens veulent réellement un changement ou non.

Mr. Gray: I have not yet spoken about proportional representation. I should like to present our party's support of that idea. I did not bring it up because frankly I think this bill is so close to being rammed through that there is not time to introduce that kind of change. If honourable senators feel there is time, let me cite some really eminent authorities for you. Last June, an editorial in *The Globe and Mail* took great pains to point out that Jean Chrétien, in 1984, said that if ever he were to become Prime Minister, the first thing he would do is introduce proportional representation. In the last election, the Conservative Party got almost as many votes as the Reform Party, but one-third the number of seats. That is a difficulty that would have been resolved by proportional representation.

When I began voting, national turnout for federal elections was typically in the fairly substantial 70 per cent range. The figure is now down to one voter in three staying home. That is evidence not that people want to destroy the system but that there is some loss of confidence in it.

The restoration of some equity in the financing of elections would go a long way toward restoring the authority of the voter. That is why I have submitted this suggestion that we let the voters decide where the funds should go, not according to how they voted in the last election, but year by year, as their sentiment and reading of situations directs.

Ms Di Carlo: The issue that has been raised by Senator Buchanan needs to be addressed. I do not think it is a matter of preference, taste or opinion as to whether there is a serious problem of political discontent in Canada.

I frankly am kind of taken aback that it is even being put out for question, as in the Royal Commission on Electoral Reform, the documentation was so extensive. A total of \$22 million was spent in order to consult Canadians. The majority of Canadians said they wanted fundamental reforms in Canada. In an opinion poll that the Lortie commission carried out, politicians fell ninth on a list of respected categories. That is a very serious crisis.

The Chairman: If we can perhaps get back to the bill.

Ms Di Carlo: I am speaking to the bill. This government, this political institution that we are dealing with, is created through the electoral law, in part, aside from our constitutional laws. The electoral law gives rise to our government.

The point I make is that we need to reject Bill C-2 and address the serious requirements that we need in Canada. Otherwise, we will face continuing political discontent in the country, which does not bode well for the future of Canada.

The Chairman: Thank you very much. I thank you all for coming and having the patience to stay with us this long and this late.

The committee adjourned.

M. Gray: Je n'ai pas encore parlé de la représentation proportionnelle. Je veux exprimer l'adhésion de notre parti à cette idée. Je ne l'ai pas évoqué car, franchement, ce projet de loi est si près d'être imposé de force qu'il n'est plus temps d'introduire ce type de changement. Si les honorables sénateurs estiment qu'il en est encore temps, permettez-moi de vous citer quelques autorités réellement éminentes. En juin dernier, un éditorial du *Globe and Mail* a pris soin de souligner que Jean Chrétien, en 1984, disait que s'il devenait jamais premier ministre, la première chose qu'il ferait serait d'introduire la représentation proportionnelle. Lors de la dernière élection, le Parti conservateur a obtenu presque autant de voix que le Parti réformiste, mais seulement un tiers de son nombre de sièges. C'est un inconvénient que la représentation proportionnelle éliminerait.

Lorsque j'ai commencé à voter, le taux de participation aux élections fédérales était habituellement bien supérieur à 70 p. 100. Aujourd'hui, un électeur sur trois ne se déplace pas. C'est la preuve, non pas que les gens veulent détruire le système, mais d'une certaine perte de confiance.

Le rétablissement d'une certaine équité dans le financement des élections contribuerait largement à rétablir l'autorité de l'électeur. C'est pourquoi je préconise de laisser les électeurs décider à qui vont les fonds, années après années, en fonction de l'évolution de leurs opinions et de leur lecture de la situation, et non pas en fonction des voix obtenues à l'élection précédente.

Mme Di Carlo: La question soulevée par le sénateur Buchanan appelle une réponse. Ce n'est pas une question de préférence, de goût ou d'opinion que de juger s'il y a un problème sérieux de mécontentement politique au Canada.

Franchement, je suis abasourdie que la réalité du problème soit mise en doute, alors que la Commission royale sur la réforme électorale l'a tellement bien documenté. On a dépensé 22 millions de dollars pour consulter les Canadiens. La majorité des Canadiens ont dit qu'ils voulaient des réformes fondamentales au Canada. Dans un sondage commandé par la commission Lortie, les politiciens arrivaient au neuvième rang des professions respectées. C'est une crise très grave.

La présidente: Si nous pouvions revenir au projet de loi.

Mme Di Carlo: Je parle du projet de loi. Ce gouvernement, cette institution politique qui nous régit, est créé par la loi électorale, parallèlement à notre Constitution. C'est la loi électorale qui donne naissance à notre gouvernement.

Je dis donc qu'il faut rejeter le projet de loi C-2 et s'attaquer au problème réel du Canada. Sinon, le mécontentement politique continuera à régner, ce qui ne présage rien de bon pour l'avenir du Canada.

La présidente: Merci beaucoup. Je vous remercie tous d'être venus et d'avoir eu la patience de rester avec nous si longtemps et si tard.

La séance est levée.

OTTAWA, Thursday, April 6, 2000

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, respecting the election of members to the House of Commons, repealing other acts relating to elections and making consequential amendments to other acts, met this day at 10:53 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: We have before us this morning Mr. Stephen Best and Ms Liz White. Would you introduce the gentleman who has joined you at the table and then please proceed.

Mr. Stephen Best, Director, Environment Voters: Honourable senators, I should like to introduce George Dupras. Environment Voters is a child of two organizations, the International Wildlife Coalition and Animal Alliance of Canada. Mr. Dupras is a director of Animal Alliance of Canada. Animal Alliance is putting considerable resources into the work of Environment Voters.

I should like to thank this committee for inviting Environment Voters to appear to discuss Bill C-2. Environment Voters appeared before the Standing Committee on Procedure and House Affairs in November on this bill. Today our hope is to take advantage of the differing roles of the House of Commons and the Senate and build on what was discussed in November rather than simply reiterating it.

Our particular concern in November, as it is today, was part 17 of Bill C-2, which is the third-party election advertising. Put less elegantly, but I think possibly more accurately, is that part 17 is the gag law section of Bill C-2. For what it is worth, it would appear from the draft of Bill C-2 that you now consider that Environment Voters' appearance before the House committee did not have much impact.

Before I begin, I should like to do a few housekeeping chores. The short notice of this appearance has meant that it has not been possible to have all the documents we would like you to consider available in both official languages. For that, we do apologize.

Having said that, what is available is the oral presentation that was made to the House of Commons subcommittee. As well, we have also brought along a detailed report about our campaign in the 1999 Ontario provincial election. The things we will be talking about here are not academic. They are things we have actually done. That report describes one of those campaigns.

That was our first campaign and we targeted seven electoral districts. It is a useful analysis in that it clearly lays out what Environment Voters is, why Environment Voters campaigns in elections and the campaign methods that Environment Voters uses. That report also gives the results of an analysis of the effects the Environment Voters campaign had on the voting patterns. I think you will find that unique. We actually measured what

OTTAWA, le jeudi 6 avril 2000

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-2, Loi concernant l'élection des députés à la Chambre des communes, modifiant certaines lois et abrogeant certaines autres lois, se réunit aujourd'hui, à 10 h 53, pour en faire l'examen.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Nous avons avec nous ce matin M. Stephen Best et Mme Liz White. Pourriez-vous s'il vous plaît nous présenter ce monsieur qui s'est joint avec vous à la table et commencer.

M. Stephen Best, directeur, Environment Voters: Honorables sénateurs, j'aimerais vous présenter George Dupras. Environment Voters est le produit de deux organismes, soit le International Wildlife Coalition et l'Alliance animale du Canada. M. Dupras est le directeur de ce deuxième organisme, lequel injecte des ressources considérables pour soutenir les efforts d'Environment Voters.

Je tiens à remercier le comité d'avoir invité Environment Voters à comparaître pour discuter du projet de loi C-2. Nous avons déjà comparu devant le comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre en novembre sur ce même projet de loi. Aujourd'hui, nous espérons tirer profit des différents rôles de la Chambre des communes et du Sénat pour étoffer ce que nous avons dit en novembre, au lieu de simplement nous répéter.

Aujourd'hui comme en novembre, nous nous intéressons tout particulièrement à la partie 17 du projet de loi C-2, c'est-à-dire la publicité électorale faite par des tiers. De façon moins élégante mais sans doute plus précise, on pourrait aussi dire de la partie 17 qu'elle renferme les dispositions «bâillon» du projet de loi C-2. Quoi qu'il en soit, à en juger d'après le texte du projet de loi C-2 que vous êtes en train d'étudier, il semblerait que la comparaison de notre organisation devant le comité des Communes n'ait pas eu un grand effet.

Avant de commencer, je voudrais régler quelques petits détails d'ordre administratif. Comme nous avons reçu un court préavis de notre comparution, il nous a été impossible d'obtenir dans les deux langues officielles tous les documents que nous voulions vous soumettre. Veuillez nous en excuser.

Cela dit, vous avez le texte de l'exposé présenté au sous-comité de la Chambre des communes. Nous avons également apporté un rapport détaillé sur la campagne que nous avons menée durant les élections provinciales de 1999 en Ontario. Nous ne parlerons pas aujourd'hui d'abstractions, mais bien de réalisations concrètes, car le rapport décrit une de nos campagnes.

Il s'agissait de notre première campagne, et nous avons ciblé sept circonscriptions électorales. C'est une étude extrêmement utile puisqu'elle explique clairement ce qu'est Environment Voters, pourquoi nous faisons campagne lors des élections et quelle méthode de campagne nous employons. Le rapport donne aussi les résultats d'une analyse des effets qu'a eus la campagne d'Environment Voters sur la répartition des voix. Je pense que

happened and what effect we had. Of the seven Progressive Conservative members of the provincial parliament targeted, only three returned to the Ontario legislature.

We also have copies for your viewing pleasure of a video that formed the basis of our campaign message. We used television in our campaign. I have also brought along an interview that I conducted in Plymouth, Massachusetts, with Thomas McMillan, who was Canada's minister of the environment from 1985 to 1988, where he speaks very candidly about politics, the environment, environmental groups and Environment Voters.

If you would allow me I should like to put our appearance before you in a context that includes ordinary people. We are not speaking about abstract things here in any way at all. There will be real effects from the decisions that these bodies make.

To help demonstrate what we will be discussing, imagine if you will that tomorrow a local chemical producing company accidentally releases a toxic plume into the air that settles on Ottawa and kills, over a period of a few days, 2,000 people. That would be a Bhopal-scale event. The horror of the disaster would trigger a massive and immediate response from emergency, medical, law enforcement and news services and in the aftermath from political and legal agencies. The deaths would be devastating to the families involved and severe health consequences would be suffered from tens of thousands of people for years to come. The economic effects would be perhaps in the billions of dollars. Governments at all levels would take measures to ensure that such a tragedy would never happen again, and the offending company would likely never resume operations.

Contrast that with this: In Ontario this year, almost 2,000 people will die prematurely because of poor air quality. The only difference between the fictional scenario and reality is that these people will not die in one weekend, they will not die in one place and the blame will not fall on one company. These 2,000 real people will die just as painfully and their families will suffer just as much. Another difference between the reality and the fiction is that, as of yet, no government has taken measures to ensure that the real deaths never happen again.

The crime is that these 2,000 people will die needlessly and it is too late for them now. Their fate has already been sealed, despite the fact that Canadian governments, particularly the federal government, have always had the legislative powers they need to prevent those deaths. The reality is that those people will die because our elected politicians and political parties have been compelled, for perfectly valid political reasons, not to exercise their powers in a way that would have saved those people's lives.

Environment Voters is using electoral politics to change that reality. The drafters of Bill C-2 seek to prevent Environment Voters from doing that.

vous trouverez ce document assez intéressant puisque nous avons réellement mesuré ce qui est arrivé et les effets que nous avons eus. Seulement trois des sept députés provinciaux progressistes-conservateurs ciblés ont été réélus à l'assemblée législative de l'Ontario.

Nous également le plaisir de vous offrir plusieurs copies d'une vidéo qui a servi de base à nos messages publicitaires durant la campagne. Nous avons en effet utilisé la télévision lors de notre campagne. J'ai aussi la vidéo d'une interview que j'ai réalisée à Plymouth, au Massachusetts, avec Thomas McMillan, qui a été ministre fédéral de l'Environnement de 1985 à 1988. M. McMillan y parle franchement de politique, d'écologie, de groupes environnementaux et d'Environmental Voters.

Si vous me le permettez, j'aimerais présenter notre comparution dans un contexte qui comprend les gens ordinaires. Nous ne parlerons absolument pas de choses abstraites. Les décisions prises auront des effets réels.

Imaginons, si vous le voulez bien aux fins de la démonstration, que demain, une usine locale de produits chimiques laisse accidentellement s'échapper dans l'atmosphère un panache toxique qui se dépose sur Ottawa et tue — en quelques jours — 2 000 personnes. L'incident serait à l'échelle de celui de Bhopal. Rien que l'horreur de la catastrophe déclencherait une réaction massive et immédiate des services d'urgence, de santé, de police et de presse et, par la suite, des milieux politiques et juridiques. Les décès affecteraient énormément les familles concernées et des dizaines de milliers de personnes souffriraient de séquelles graves pendant des années. Les conséquences économiques de l'incident coûteraient sans doute les milliards de dollars. Tous les ordres de gouvernement prendraient des mesures pour que jamais une telle tragédie ne se reproduise. La compagnie fautive ne reprendrait sans doute jamais ses activités.

Comparons avec la situation suivante: en Ontario cette année, près de 2 000 personnes mourront prématurément à cause de la piètre qualité de l'air. Les seules différences entre ce fait et l'incident fictif que je viens de décrire, c'est que ces gens ne mourront pas tous la même fin de semaine ni au même endroit, et que ce n'est pas une seule société qui en portera le blâme. Mais ces 2 000 êtres humains mourront d'une façon tout aussi douloureuse et leurs familles souffriront tout autant. Une autre différence entre la réalité et la fiction, c'est que, jusqu'à présent, aucun gouvernement n'a eu l'intention de prendre des mesures pour empêcher tous ces êtres de mourir.

Le crime, c'est que ces 2 000 personnes vont mourir inutilement. Il est trop tard pour elles, puisque leur sort est déjà décidé. Pourtant, les gouvernements canadiens — en particulier le gouvernement fédéral — ont toujours eu les compétences législatives voulues pour empêcher ces décès. La vérité, c'est que ces gens vont mourir parce que les politiciens et les partis politiques que nous avons élus ont été forcés, pour des raisons politiques parfaitement valables, à ne pas exercer leurs pouvoirs d'une façon qui aurait permis de sauver la vie de ces gens.

Environment Voters met à profit le jeu électoral pour changer la situation. Les rédacteurs du projet de loi C-2 cherchent à empêcher Environment Voters de le faire.

The coming deaths of those 2,000 people in Ontario are just one consequence of the continuing degradation of Canada's and the global environment. According to a study done by the National Center for Economic Alternatives in Washington, D.C., Canada's environment is 40 per cent worse today than it was in 1970. The pattern of continued degradation is also noted in the 1999 report of Canada's Commissioner of the Environment and Sustainable Development, in the 1999 report of the Environmental Commissioner of Ontario, in the United Nations Environment Programme's Global Environment Outlook 2000, and the World Wildlife Fund's Living Planet Index. Everyone who measures these things finds a degrading environment over the last 30 years.

Canada has one of the worst environmental records among Western democracies. Canada fails to recognize in public policy that a healthy environment is not a luxury. It is a fundamental necessity of life and a necessary precursor to the social, economic, and physical well-being of all Canadians. Although the wording varies from report to report, the reason given for the continuing environmental degradation is the same, which is failure of governments to act to protect the environment. However, all the reports fail to discuss the reason governments have failed to act. It is not because governments are populated by perverse people who enjoy breathing polluted air, drinking unsafe water, and watching habitats being destroyed and species becoming endangered. The reasons are political. The short-term exigencies of electoral politics, indeed the very foundations of democratic systems, mean that, more often than not, thoughtful, long-term policies that would protect the environment simply cannot be implemented.

While the various agencies that report on the degrading state of the environment generally blame government for failing to act, much, if not more, of the blame should be attached to the environmental movement. The modern international environmental movement, despite the support of millions of people and access to literally billions of dollars, has utterly failed to make the environment a politically relevant issue. They have failed to grasp the fact that we do not have an environmental problem: we have a political problem. We have the technical and scientific expertise, the economic wherewithal, the market systems, the communications systems, and the political systems necessary to fully address the environmental problems facing Canada and the world today.

It would not be easy; it could not be done overnight; and some things have been lost that can never be recovered. However, we can have a clean, healthy environment that is rich in biodiversity and that is improved rather than degraded every year. Our failure as an environmental movement is not fully exercising our democratic rights and making our governments implement the policies necessary to protect the environment. The conclusion of 30 years of failures is inescapable. It will never be possible to protect the natural environment, let alone restore and enhance it, until the political environment is changed. It is in the political

La mort prochaine de ces 2 000 Ontariens n'est qu'une des conséquences de la dégradation constante de l'environnement du Canada et de la planète. D'après une étude réalisée par le National Centre for Economic Alternatives de Washington, D.C., la qualité de l'environnement du Canada s'est détériorée de 40 p. 100 depuis 1970. Cette dégradation constante est également signalée dans le rapport de 1999 du Commissaire fédéral à l'environnement et au développement durable, dans le rapport de 1999 du Commissaire à l'environnement de l'Ontario, dans le rapport Global Environment Outlook 2000 du Programme des Nations Unies pour l'environnement et dans celui du Fonds mondial pour la nature, intitulé Living Planet Index. Tous ceux qui mesurent ce genre de choses ont constaté une détérioration de l'environnement au cours des 30 dernières années.

De toutes les démocraties occidentales, le Canada est celle qui a l'un des pires dossiers en environnement. Ses politiques gouvernementales ne reconnaissent pas qu'un environnement sain n'est pas un luxe, que c'est un élément fondamental essentiel à la vie et un préalable au bien-être social, économique et physique de tous les Canadiens. Bien que le texte varie d'un rapport à l'autre, la raison donnée pour la dégradation continue de l'environnement est la même, c'est-à-dire que les gouvernements ne prennent pas de mesures pour protéger l'environnement. Toutefois, tous ces rapports omettent de traiter d'un sujet: la raison de l'inaction des gouvernements. Ce n'est pas parce qu'il se compose de gens pervers qui aiment respirer de l'air pollué, boire de l'eau non potable et observer la destruction de l'habitat et la mise en péril de certaines espèces; c'est pour des motifs politiques. Les contraintes à court terme du jeu électoral — d'ailleurs, le fondement même de nos régimes démocratiques — signifient que, plus souvent qu'autrement, il est tout bonnement impossible d'implanter des politiques à long terme réfléchies qui protégeraient l'environnement.

Les divers organismes qui font rapport sur la dégradation de l'environnement reprochent généralement au gouvernement son inaction, mais il faudrait plutôt faire porter au mouvement écologiste une plus grande part du blâme. En effet, le mouvement écologiste international d'aujourd'hui, malgré l'appui de millions de personnes et l'accès à des milliards de dollars, a complètement échoué dans ses tentatives pour faire de l'environnement un enjeu politique. Il n'a pas saisi que le problème était d'ordre politique, non pas environnemental. Nous avons l'expertise technique et scientifique, les moyens économiques, les systèmes de marché, les réseaux de communications et les régimes politiques nécessaires pour régler tous les problèmes environnementaux auxquels le Canada et le monde font face de nos jours.

Ce ne serait pas facile, cela ne se ferait pas non plus du jour au lendemain et certaines des choses que nous avons perdues ont disparu à jamais. Mais on peut avoir un environnement sain et non pollué, à la biodiversité riche, et qui va en s'améliorant au lieu de se dégrader d'année en année. Nous avons échoué en tant que mouvement écologiste en n'exerçant pas pleinement nos droits démocratiques et en n'obligeant pas nos gouvernements à mettre en application les politiques nécessaires pour protéger l'environnement. La conclusion à tirer de 30 années d'échecs est inéluctable. On ne réussira jamais à protéger le milieu naturel —

environment where people decide, as a society, how they are going to live.

The task that Environment Voters has set for itself is to change the political environment, to make it in the political best interests of all politicians and political parties to protect the environment by providing a political benefit for a good environmental record and exacting a cost for a poor one in the form of votes and seats won and lost. We must make it more important politically to protect the environment than to acquiesce to the economic and social interests whose short-term goals, left unchecked, would destroy it. In a modern market-oriented democracy based on the rule of law there is simply no other route to protecting the environment. Tom McMillan said that it is a simple fact of political life in our country that it is politicians and government that make most of the decisions in the environmental field. What will advance the environment of the country is votes, voters, and the ballot box. What is needed is an organization that makes sure politicians and government act responsibly in the environmental field, rewards them when they do, and punishes them when they do not.

More specifically, Environment Voters is currently preparing to campaign in 22 electoral districts in the next federal election. The planned budget is \$50,000 per electoral district and the funds will be raised through direct response television programs — 30-minute infomercials expected to start airing in May. The electoral districts chosen have two things in common. They are currently held by members of the Liberal Party and they will likely be won or lost by 4 per cent of the vote or less.

Environment Voters does not campaign in elections to elect candidates or parties that promise to pass good environmental laws. Rather, Environment Voters holds politicians and parties accountable in elections for what they have actually done while in government. As the Liberal Party currently forms the government of the day, only they have the power to pass sound environmental laws. If, when the next election is called, the Liberals can fairly be judged to have a good environmental record, Environment Voters will be campaigning to re-elect Liberal incumbents. On the other hand, if their record is poor, Environment Voters will campaign to defeat Liberals. Given the Liberal Party's environmental protection record to date, it seems likely that Environment Voters will be campaigning against Liberals in the next election.

It is very important to understand that the concern of Environment Voters is only policy, not which party holds power. In Ontario, for example, Environment Voters campaigned against Progressive Conservative candidates and in favour of Liberals and the NDP.

encore moins à le remettre en état et à l'améliorer — tant que le milieu politique n'aura pas changé. C'est dans le milieu politique que les gens décident comment vivra la société qu'ils forment.

Environment Voters s'est donné pour mission de transformer le paysage politique, de faire en sorte que tous les politiciens et partis politiques aient intérêt à protéger l'environnement parce qu'un bon parcours en matière d'environnement leur apporterait un avantage politique alors qu'ils devraient payer le prix, si leurs dossiers étaient mauvais, en perdant des voix et des sièges. Il faut qu'en politique, la protection de l'environnement l'emporte sur les intérêts sociaux et économiques, puisque les buts de ces intérêts, à court terme, si on n'y faisait pas obstacle, détruiraient l'environnement. Dans une démocratie de marché moderne et fondée sur la primauté du droit, il n'y a vraiment aucun moyen de protéger l'environnement. Tom McMillan a expliqué qu'en politique, au Canada, se sont tout bonnement les politiciens et l'administration qui prennent la plupart des décisions concernant l'environnement. Les voix, les électeurs, la boîte de scrutin constituent le meilleur moyen de faire avancer la cause de l'environnement. Ce qu'il faut, c'est une organisation qui vérifie si les politiciens et le gouvernement agissent de façon responsable dans le domaine de l'environnement, qui les récompense quand ils le font et les punit quand ils ne le font pas.

Plus précisément, Environment Voters est en train de se préparer à faire campagne dans 22 circonscriptions électorales lors des prochaines élections fédérales. On prévoit un budget de 50 000 \$ par circonscription, qui proviendra des dons recueillis grâce à de la publicité directe sous forme d'émissions de télévision — des infomerciaux de 30 minutes — qui devraient être diffusés à partir du mois de mai. Les circonscriptions électorales choisies ont deux points en commun: elles sont détenues par un libéral et elles sont susceptibles d'être remportées par une marge d'au plus 4 p. 100 des voix.

Environment Voters ne fait pas campagne pendant les élections pour faire élire des candidats ou des partis qui promettent de faire adopter de bonnes lois en matière d'environnement. Environment Voters exige plutôt des comptes des hommes et des femmes politiques pour ce qu'ils ont réellement fait pendant qu'ils tenaient les rênes du pouvoir. Comme c'est actuellement le Parti libéral qui forme le gouvernement, il est le seul à avoir le pouvoir de faire adopter de bonnes lois sur l'environnement. Si, lorsque les prochaines élections seront déclenchées, on peut dire en toute justice que les libéraux ont un bon bilan en matière d'environnement, alors Environment Voters fera campagne pour faire réélire des candidats libéraux. Par contre, si ce bilan laisse à désirer, Environment Voters fera campagne pour que les candidats libéraux subissent la défaite. Étant donné la feuille de route du Parti libéral, jusqu'à maintenant, pour ce qui est de la protection de l'environnement, il semble probable que l'organisation fera campagne contre les libéraux aux prochaines élections.

Il est très important de comprendre que la seule chose qui préoccupe Environment Voters, c'est les politiques, et non le parti qui détient le pouvoir. Au cours de la campagne électorale ontarienne par exemple, l'organisation a lutté contre les candidats progressistes-conservateurs en faveur des candidats libéraux et néo-démocrates.

Bill C-2, of course, has been deliberately crafted in the hopes of preventing precisely that kind of political activity. The drafters of Bill C-2 hope to prevent Canadian citizens, through making common cause with organizations like Environment Voters, from effectively using the only democratic means they have of holding their politicians and governments directly accountable for their record while in office, and that is the right to vote.

Bill C-2 does not go so far as to ban third-party involvement in elections altogether, but the spending limitations are so low as to have exactly that effect. It is simply not possible to conduct a meaningful campaign in an electoral district on \$3,000. In Bill C-2 the government is saying: "We do not mind you exercising your right to freedom of expression, we just do not want you doing it in such a way that people actually hear you."

The Honourable Don Boudria, Minister of State and Leader of the Government in the House of Commons, told the Standing Committee on Procedure and House Affairs that Bill C-2 is part of "perfecting our democratic process." More recently, Jamie Robertson of the Library of Parliament suggested in his legislative overview of Bill C-2 that the Canadian electoral system is known as a model of electoral democracy around the world. Actually, neither of those statements is true. Bill C-2 does nothing to perfect our democratic process. Indeed, one of its explicit intents is to diminish rights enshrined in the Charter, and the Canadian electoral system is recognized as being so archaic and so undemocratic that it is universally rejected by modern emerging democracies when sincere electoral reform is undertaken.

Let me give you some examples. The winner-take-all, constituency-based electoral system entrenched in Bill C-2 produces grotesque results that often directly contradict the express wishes of voters, sometimes with dire consequences that threaten the very future of Canada. In the provincial election in 1996 in British Columbia, the Liberals took 42 per cent of the vote and the NDP took 39 per cent. Yet, the NDP formed a majority government with 39 seats to the Liberals' 33. That was a direct affront to the voters. The current Government of British Columbia is legal, but democratically illegitimate, thanks to our electoral system.

In the federal election in 1993, the Progressive Conservatives earned 16 per cent of the vote and were reduced to two seats in the House of Commons. The Reform took only 3 per cent more and took 52 seats over the PCs. The Bloc earned less than Reform and became the official opposition.

Le projet de loi C-2, il va sans dire, a été conçu délibérément dans l'espoir de prévenir ce genre d'activités politiques. Ses rédacteurs espèrent empêcher les citoyens canadiens, qui peuvent faire cause commune avec des organisations comme Environment Voters, d'utiliser le seul moyen démocratique qu'ils ont à leur disposition, c'est-à-dire le droit de vote, pour obliger directement les hommes et les femmes politiques et les gouvernements à rendre compte de ce qu'ils ont fait pendant leur mandat.

Le projet de loi C-2 ne va pas jusqu'à interdire toute participation de tiers aux élections, mais les limites des dépenses sont si faibles que cela revient au même. Il est tout simplement impossible de mener une campagne sérieuse dans une circonscription avec seulement 3 000 \$. Dans le projet de loi C-2, le gouvernement dit en fait: «Nous n'avons pas d'objection à ce que vous exerciez votre droit à la liberté d'expression, mais nous ne voulons pas que vous le fassiez de telle manière que les électeurs puissent vraiment vous entendre.»

L'honorable Don Boudria, ministre d'État et leader du gouvernement à la Chambre des communes, a déclaré au comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre que le projet de loi C-2 visait à perfectionner notre processus démocratique. Récemment, Jamie Robertson, de la Bibliothèque du Parlement, a écrit dans son aperçu législatif sur le projet de loi C-2 que le système électoral canadien est connu de par le monde comme un modèle de démocratie électorale. En fait, aucune de ces deux affirmations n'est conforme à la vérité. Le projet de loi C-2 ne fait rien pour perfectionner notre processus démocratique. L'un de ses objectifs explicite est même de réprimer les droits consacrés par la Charte canadienne. De plus, le régime électoral canadien est reconnu comme archaïque et tellement peu démocratique qu'il est universellement rejeté par les démocraties modernes et émergentes lorsqu'elles tentent de faire de véritables réformes électorales.

Permettez-moi de vous donner quelques exemples. Le système électoral fondé sur les circonscriptions, avec un scrutin «tout au vainqueur», qui est confirmé dans le projet de loi C-2, donne des résultats grotesques qui vont souvent directement à l'encontre des vœux exprimés par les électeurs, ce qui a parfois de lourdes conséquences qui peuvent menacer l'avenir même du Canada. Aux élections provinciales qui ont eu lieu en Colombie-Britannique en 1996, les libéraux ont obtenu 42 p. 100 des suffrages, et le NPD seulement 39 p. 100. Pourtant, le NPD a formé un gouvernement majoritaire avec 39 sièges, contre 33 pour les libéraux, ce qui est un véritable affront aux électeurs. L'actuel gouvernement de la Colombie-Britannique est donc légal mais est démocratiquement illégitime, grâce à notre régime électoral.

Aux élections fédérales de 1993, les progressistes-conservateurs ont remporté 16 p. 100 des suffrages, mais ils ont dû se contenter de deux sièges à la Chambre des communes. Le Parti réformiste, qui n'a recueilli que 3 p. 100 de plus des voix, a récolté 52 sièges. Le Bloc québécois a recueilli moins de suffrages que le Parti réformiste et est pourtant devenu l'opposition officielle.

In 1993, the Canadian electoral system, the model of democracy perpetuated in Bill C-2, negated a fundamental criterion of true democracy, the equality of each citizen's vote. In Canada, because of the electoral system, some votes carry much more weight than others. In elections, Canadians are not equal before the law. That is contrary to the letter and the spirit of our Constitution and Charter of Rights.

The worst example, the one that shows clearly what terrible long-term damage our electoral system can truly wreak, was the Quebec election of 1998. In that election, the Liberal Party won 43 per cent of the vote. Fewer people voted for the Parti Québécois — only 42 per cent — yet the PQ formed a majority government with 70 seats to the Liberals' 48. Canada's electoral system, extolled by the minister and offered as a model of democracy, utterly disregarded the will of voters in Quebec and produced a democratically illegitimate government dedicated to the breakup of Canada.

The way the electoral system distorts the number of votes earned by parties relative to the seats gained in legislature is only the most glaring distortion because it is easy to compare votes cast with seats won. However, an even more damaging effect to the country wrought by the electoral system, one that is not quite so obvious but just as devastating, is how it distorts the precedence given the multitude of issues that elected representatives must decide.

The fact that Canada's electoral system so effectively disenfranchises millions of Canadians is the reason for the rise of and the argument for the compelling need in our present system for third parties to vigorously participate in elections. It is the reason Environment Voters was founded.

The disturbing, underlying premise that corrupts Bill C-2 is that election laws are not made to serve the citizens, but rather the interests of the major political parties. Bill C-2 is a self-serving, pernicious piece of legislation that ought to be resisted by the Senate and by anyone else truly interested in democracy and fair and open elections.

The interest of Environmental Voters in Bill C-2 centres on third-party election advertising. Two months ago, the Supreme Court of British Columbia struck down provisions regarding third-party campaigns in British Columbia's Elections Act that are virtually identical to those found in Bill C-2. Furthermore, Mr. Justice Brenner, in his reasons for judgment, rejected the very same arguments on legal precedents that the federal government is relying upon to defend the third-party spending restrictions in Bill C-2. The Premier of British Columbia has decided not to appeal the decision of the B.C. court. At the federal level, the government continues to pursue third-party spending limitations, despite court rulings that such laws are contrary to the Charter and indications that they would never survive a Supreme Court challenge.

En 1993, le système électoral du Canada, ce modèle de démocratie perpétué par le projet de loi C-2, a nié un critère fondamental de la vraie démocratie, soit l'égalité du vote de chacun des électeurs. Au Canada, à cause de notre système électoral, certains votes pèsent plus lourd que d'autres. Aux élections, les Canadiens ne sont pas tous égaux aux yeux de la loi, ce qui va à l'encontre de la lettre et de l'esprit de notre Constitution et de la Charte des droits et libertés.

Le pire exemple, cependant, celui qui montre clairement quels torts terribles et durables notre système électoral peut vraiment causer, est celui des élections qui ont eu lieu au Québec en 1998. Lors de ces élections, le Parti libéral a remporté 43 p. 100 des suffrages. Les électeurs qui ont voté pour le Parti québécois ont été moins nombreux, soit seulement 42 p. 100. Pourtant, le Parti québécois, fort de ses 70 sièges, contre les 48 des libéraux, a formé un gouvernement majoritaire. Le système électoral dont le ministre vante les vertus et qu'il a présenté comme un modèle de démocratie, a traduit de façon tout à fait erronée la volonté des électeurs et produit un gouvernement démocratiquement illégitime voué à la dislocation du Canada.

Les distorsions que le système électoral introduit entre le nombre des voix recueillies par les partis et le nombre de sièges dans les assemblées législatives ne sont que les plus flagrantes, puisqu'il est facile de comparer les suffrages exprimés et le nombre de sièges remportés. Notre système électoral a encore un autre effet encore plus préjudiciable pour le pays; il n'est pas aussi flagrant, mais il est tout aussi dévastateur, et c'est la distorsion introduite dans l'importance relative accordée à la multitude des questions que les représentants élus sont appelés à trancher.

Le fait que le système électoral canadien prive si efficacement de leurs droits des millions de Canadiens est à l'origine de la montée des tierces parties, et c'est aussi un argument qui montre que notre système a un besoin indéniable de ces parties qui participent vigoureusement aux élections. C'est la raison pour laquelle l'organisation Environment Voters a vu le jour.

Le troublant principe sous-jacent qui corrompt l'ensemble du projet de loi C-2 est que les lois électorales ne sont pas là pour servir le citoyen, mais plutôt les intérêts des grands partis politiques. Le projet de loi C-2 est une mesure législative intéressée et pernicieuse à laquelle devrait résister le Sénat et quiconque s'intéresse vraiment à la démocratie et à la tenue d'élections justes et transparentes.

Ce qui intéresse plus particulièrement Environment Voters dans le projet de loi C-2 tourne autour de la publicité électorale faite par des tiers. Il y a deux mois, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a annulé les dispositions concernant les campagnes de tiers, dans la Loi électorale de la Colombie-Britannique, dispositions qui sont à peu près identiques à celles qu'on trouve dans le projet de loi C-2. De plus, le juge Brenner, dans les motifs de sa décision, a rejeté très exactement les mêmes arguments et précédents jurisprudentiels sur lesquels le gouvernement fédéral se fonde pour défendre les restrictions que le projet de loi C-2 impose aux dépenses des tiers. Le premier ministre de la Colombie-Britannique a décidé de ne pas en appeler de la décision de la cour britanno-colombienne. Au niveau fédéral, le gouvernement s'entête à appliquer des limites aux dépenses des

It is unlikely that a Supreme Court challenge to Bill C-2 can be concluded in time for the next election. Therefore, a reasonable assumption is that the Liberal Party is acting in bad faith in this matter and is hoping that Bill C-2 will have a chilling effect on third-party participation in at least the next election.

In the absence of meaningful electoral reform, third-party campaigns serve an important democratic function. Mr. Justice Brenner observed that they allow ordinary citizens to have influence over what issues will be raised in elections, issues that political parties would prefer were not discussed during a political campaign. They allow ordinary citizens to have some control over how an election campaign will evolve, rather than simply remaining as passive consumers of campaign propaganda.

Electoral change is anathema to campaign strategists who want as much control as possible over the campaign message and the responses to it. If passed in its present form, Bill C-2 will admirably serve the desires of political campaign strategists, to the detriment of improving Canada's democratic system and the Charter rights of its citizens.

In our opinion and the opinion of many others who have appeared before these parliamentary committees, Bill C-2 is a bad piece of legislation. Some of the most vexing parts, those areas that apply to third parties and those dealing with the threshold for becoming a registered political party, have already been struck down by various courts, but not by the Supreme Court of Canada. Consequently, there is still doubt about the validity of the restraints on third parties in Bill C-2. We believe that the government has an obligation to the citizens of Canada, and to the third parties that it presumes to regulate and deny Charter rights, to clarify this issue before the next election.

That being said, we would ask the members of this committee to consider what measures the Senate might take to recommend to the government that Bill C-2 be referred to the Supreme Court of Canada for an opinion on its constitutionality before the next election. Perhaps the Senate itself would be able to refer Bill C-2 to the Supreme Court. Failure to have the Supreme Court consider this matter will put groups like Environment Voters in the very difficult position of choosing between exercising their Charter rights, which have already been upheld by various courts, and contravening federal election laws.

In closing, though, and in order to be perfectly valid, I should like to add that Bill C-2 is so badly conceived, because it is primarily designed to serve the interests of the major political parties and not voters or democracy, that, notwithstanding part 17, there are numerous ways for third parties like Environment Voters to adhere fully to the letter of Bill C-2 and still spend unlimited

tiers malgré les décisions judiciaires qui dénoncent ces dispositions législatives comme contraire à la Charte des droits et les indications selon lesquelles elles ne résisteraient jamais à une contestation devant la Cour suprême.

Comme il est peu probable qu'une contestation du projet de loi auprès de la Cour suprême puisse aboutir avant les prochaines élections fédérales, on peut raisonnablement conclure que le Parti libéral agit de mauvaise foi en cette matière et espère que le projet de loi C-2 refroidira l'ardeur de la participation des tiers, au moins aux prochaines élections.

En l'absence d'une réforme électorale valable, les campagnes des tiers jouent un rôle démocratique important. Le juge Brenner a fait observer qu'elles permettent aux simples citoyens d'exercer de l'influence sur la nature des questions qui seront soulevées avant une élections, questions que les partis politiques préféreraient ne pas voir abordées durant la campagne. Elles permettent aux citoyens d'exercer un certain contrôle sur l'évolution de la campagne au lieu de rester des consommateurs passifs de la propagande électorale.

Les stratèges des campagnes ont en abomination les changements du système électoral parce qu'ils veulent être le plus possible maîtres du message de la campagne et des réactions qu'il suscitera. S'il est adopté dans sa forme actuelle, le projet de loi C-2 répondra tout à fait aux désirs des stratèges, au détriment de l'amélioration du système démocratique du Canada et de la Charte des droits de ses citoyens.

Selon nous, et selon de nombreux témoins ayant comparu devant les comités parlementaires, le projet de loi C-2 est un mauvais texte de loi. Certains des passages les plus contestés, à savoir ceux qui s'appliquent aux tiers ainsi qu'aux critères à respecter pour devenir un parti politique enregistré, ont déjà été invalidés par différents tribunaux, mais non par la Cour suprême du Canada. Par conséquent, il existe encore des doutes au sujet de la validité des restrictions applicables aux tiers dans le projet de loi. Nous croyons que le gouvernement a l'obligation, envers les citoyens du Canada et à l'égard des tiers qu'il se permet de réglementer et de priver des droits de la Charte, de clarifier cette question avant la prochaine élection.

Cela étant dit, nous voulons demander aux membres de ce comité d'examiner quelles mesures le Sénat pourrait prendre pour recommander au gouvernement de renvoyer le projet de loi C-2 à la Cour suprême du Canada pour qu'elle se prononce sur sa constitutionnalité avant la prochaine élection. Le Sénat serait peut-être capable de renvoyer lui-même le projet de loi C-2 à la Cour suprême. À défaut d'un examen de la question par la Cour suprême, des groupes comme Environment Voters se verront placés dans la situation très difficile de devoir choisir entre l'exercice de leurs droits prévus dans la Charte, qui ont déjà été maintenus par différents tribunaux, et le non-respect des lois électorales fédérales.

En terminant, je tiens à ajouter que le projet de loi C-2 est si mal conçu, du fait qu'il est avant tout destiné à servir les intérêts des grands partis politiques et non des électeurs et de la démocratie, qu'en dépit de la partie 17, les tiers comme Environment Voters disposent de nombreuses façons de respecter à la lettre le projet de loi C-2 et de dépenser quand même des

amounts in any electoral district overtly endorsing or opposing any candidate.

Thank you for your time. Ms White and I would be pleased to any questions or clarify any points.

Senator Beaudoin: My question relates to referring Bill C-2 to the Supreme Court. The Senate does not have such a power. Of course, the government has it. Did you propose that when you appeared before the House of Commons?

Mr. Best: As we were dealing with a body of elected members of Parliament, we decided to stay entirely on the subject of the nuts and bolts of how we campaign and the reasons we felt that exercising our rights in this matter were important.

Very briefly, if you will allow me, I shall expand. The environment, as an issue, does not have political relevance. In other words, it does not at this point matter whether you have a good environmental record or a poor one for your election chances. The environment is not geographically discrete for people. Thus, we do not have a collection of miners over here or manufacturers over there. It is spread out. It does not become relevant in the first-past-the-post system under which we operate. What we were describing to the members of Parliament was how we use our democratic rights to make the environment relevant, to make it look and feel, if you will, like a geographically discrete issue.

Senator Beaudoin: In other words, the courts saying one person, one vote, as they did in the United States many years ago, will not allow you to reach your goal. If you have one person, one vote, and proportional representation, you may reach your goal; is that correct?

Mr. Best: Many people have come before these committees to complain about the first-past-the-post system under which we operate. Those jurisdictions that have proportional representation tend to have better environmental records than we do because parties such as the Green Party can form and take 10 per cent or 12 per cent of the vote. Those people now sit around the table and have discussions; there is representation in the House on those issues in the various legislatures. We have a Red-Green alliance right now in Germany, for example. Under proportional representation, you can use the political system just in terms of gathering votes and making your issues relevant. We do not have that ability in Canada.

In the United States it is slightly different in that there are no third-party spending limitations so you can have an organization like the League of Conservation Voters that directly supports or opposes senators and congressmen and so on.

The United Kingdom is interesting; it has the same system we do. In almost every instance they are bullied into good environmental law by the European Union, which is dominated by countries under the proportional representation system.

sommes illimitées dans n'importe quelle circonscription pour appuyer ouvertement un candidat ou s'y opposer.

Je vous remercie de m'avoir écouté. Mme White et moi-même serons heureux de répondre à vos questions ou d'éclaircir certains aspects.

Le sénateur Beaudoin: Ma question a trait au renvoi du projet de loi C-2 à la Cour suprême. Le Sénat n'a pas ce pouvoir. Bien entendu, le gouvernement l'a. Avez-vous fait cette suggestion lorsque vous avez comparu devant la Chambre des communes?

M. Best: Comme nous étions en présence de représentants élus du Parlement, nous avons décidé de nous en tenir au déroulement concret de nos campagnes et aux raisons pour lesquelles nous estimons important d'exercer nos droits à cet égard.

Si vous me le permettez, je vais m'expliquer brièvement. L'environnement est un enjeu qui n'a pas de pertinence politique en soi. En d'autres termes, le fait que vous ayez un bon ou un mauvais carnet de route en matière d'environnement ne change rien à vos chances d'être élu. L'environnement n'est pas délimité sur le plan géographique. Ainsi, nous n'avons pas un groupe de mineurs ici ou un groupe d'ouvriers là. C'est un enjeu diffus. Il n'acquiert pas de pertinence dans le système majoritaire uninominal que nous connaissons. Nous avons plutôt décrit aux députés comment nous utilisons nos droits démocratiques pour donner à l'environnement de la pertinence ou, si vous voulez, un caractère délimité sur le plan géographique.

Le sénateur Beaudoin: Autrement dit, si les tribunaux disent une personne, un vote, comme on l'a fait aux États-Unis il y a longtemps, on ne vous permet pas d'atteindre votre objectif. Si vous avez une personne, un vote et la représentation proportionnelle, vous pourriez atteindre votre objectif. Est-ce exact?

M. Best: Nombreuses sont les personnes qui ont comparu devant ces comités pour se plaindre du système majoritaire uninominal que nous connaissons. Les pays qui ont la représentation proportionnelle se démarquent généralement par leurs réalisations en environnement parce que les partis comme le Parti vert peuvent recueillir entre 10 et 12 p. 100 du vote. Les élus peuvent s'asseoir à la table et discuter; des représentants élus peuvent donc défendre ces enjeux dans les diverses assemblées législatives. Il existe en ce moment une alliance Rouges-Verts en Allemagne par exemple. Avec la représentation proportionnelle, vous pouvez vous servir du système politique simplement pour recueillir des votes et rendre vos enjeux pertinents. Nous n'avons pas cette possibilité au Canada.

Aux États-Unis, la situation est légèrement différente en ce sens qu'il n'existe pas de limites de dépenses pour les tiers de sorte qu'une organisation comme la League of Conservation Voters peut donner son appui ou s'opposer directement à des sénateurs et à des représentants du Congrès et ainsi de suite.

Le Royaume-Uni est intéressant; il a le même système que nous. Ce pays est presque toujours ramené dans le droit chemin de l'environnement par l'Union européenne, celle-ci étant dominée par des pays ayant la représentation proportionnelle.

Senator Beaudoin: The French system is called système uninominal à deux tours. You have a majority the second time. It is a compromise that apparently works well in France. Canada has another system.

I understand that in order for you to reach your goal you must go as far as proportional representation.

Mr. Best: I must say, Environment Voters is not in the business of reforming democracy. Environment Voters is in the business of using whatever means are available in whatever system we are operating under to get strong environmental policy. It is for others to decide.

Bill C-2 is a rule book for us. We look at the rules; this is how we are supposed to play it; let us use that rule book.

Ms Liz White, Director, Environment Voters: Honourable senators, to make it perfectly clear, whatever the rules are, we will be there as a third party exercising our democratic rights. We will not be waiting until we have proportional representation.

Thus, we will be out this election looking at 22 ridings held by Liberals where we can affect 4 per cent of the vote. We will not be waiting. It would be nice to have proportional representation, because I think we would have a much better discussion about the environment at the political table, but if that does not happen, we will have to force that discussion externally.

The Chairman: I understood you to say, Mr. Best, that you do not run candidates.

Mr. Best: No, we do not.

Ms White: We have videos that we prepared for the last election about what we did. In the videos, we actually said, "These are the people we do not want you to vote for; these are the people we do want you to vote for." We were very explicit at the end of each video. We filmed seven different videos saying who to vote for or not to vote for. The majority of the videos were similar. We have one example from the St. Paul's riding.

Mr. Best: To clarify what I said about running candidates, one of the ways that Environment Voters can participate in elections under Bill C-2 is to run candidates. Bill C-2 provides for no restrictions on campaign donations. Therefore, if we wanted to run in David Anderson's riding, for example, we could run an independent candidate not affiliated with any political party, contribute to that candidate the allowable \$80,000, and spend that in that constituency supporting the Reform candidate, who would likely beat David Anderson.

In other words, you could run candidates in order to be allowed to spend the money. If you wanted to spend \$160,000, you would run two candidates, and so on. The bill has so many holes in it that it becomes almost moot to someone who is looking at it differently than a party or a candidate would.

Le sénateur Beaudoin: Le système français s'appelle système uninominal à deux tours. Vous avez la majorité au second tour. C'est un compromis qui semble donner de bons résultats en France. Le Canada a un autre système.

Je crois comprendre que l'atteinte de votre objectif passe par la représentation proportionnelle.

M. Best: L'objectif d'Environment Voters n'est pas de réformer la démocratie, mais plutôt d'utiliser tous les moyens à sa disposition, quel que soit le système politique, pour faire adopter des politiques environnementales rigoureuses. Il appartient aux autres de décider.

Le projet de loi C-2 est un livre de règlements pour nous. Nous regardons les règles. Voilà comment nous sommes censés jouer. Servons-nous de ce livre de règlements.

Mme Liz White, directrice, Environment Voters: Honorables sénateurs, soyons bien clairs: quelles que soient les règles, nous serons au rendez-vous pour exercer nos droits démocratiques. Nous n'attendons pas d'avoir la représentation proportionnelle.

Nous serons donc en lice aux prochaines élections, soit dans 22 circonscriptions détenues par des députés libéraux où nous pouvons influencer 4 p. 100 du vote. Nous n'attendons pas. Ce serait bien d'avoir la représentation proportionnelle, parce que nous aurions un meilleur débat sur l'environnement dans l'arène politique, mais si cela ne se produit pas, nous devons forcer ce débat de l'extérieur.

La présidente: Si j'ai bien compris, vous avez dit, monsieur Best, que vous ne présentiez pas de candidat.

M. Best: Non, c'est exact.

Mme White: Nous avons produit des vidéos sur notre campagne pour la dernière élection. Dans ces vidéos, nous disions: «Voici pour qui nous ne voulons pas que vous votiez; voici pour qui nous voulons que vous votiez.» Nous étions très explicites à la fin de chaque vidéo. Nous en avons filmé sept où l'on disait pour qui voter et pour qui ne pas voter. La majorité des vidéos se ressemblaient beaucoup. Nous avons un exemple de la circonscription de St. Paul's.

M. Best: Pour préciser ce que j'ai dit au sujet des candidats, un des moyens permettant à Environment Voters de participer aux élections d'après le projet de loi C-2 est de présenter des candidats. Le projet de loi ne prévoit pas de restrictions à l'égard des dons pour les campagnes. Ainsi, si nous voulions nous présenter dans la circonscription de David Anderson, par exemple, nous pourrions présenter un candidat indépendant qui ne serait affilié à aucun parti politique, affecter à ce candidat la somme permise de 80 000 \$ et dépenser cet argent dans le milieu qui appuie le candidat réformiste, qui battrait vraisemblablement David Anderson.

En d'autres termes, vous pourriez présenter des candidats afin de pouvoir dépenser l'argent. Si vous voulez dépenser 160 000 \$, vous présentez deux candidats et ainsi de suite. Le projet de loi a tellement de lacunes qu'il devient presque sans intérêt pour quiconque le regarde dans une optique différente de celle d'un parti ou d'un candidat.

Senator Andreychuk: I take your point that you want a system different than the proportional system we have, and that requires a larger debate about changing Parliament and changing the electoral system. However, you seem to be saying that you will target candidates who you believe do not have a good environmental record.

Senator Murray: No, they do not say that.

Ms White: For clarification, the party in power is the one that has the ability to make decisions about their environmental record. We target the people we are best able to defeat, those who have won or lost their seats by 4 per cent of the vote or less. Their position on the environment makes no difference, because the fact is that decisions on the environment are not made by individuals but rather by political parties.

To their credit, Charles Caccia, Karen Kraft Sloan, and a number of other members of the Liberal Party have been very vocal in the environment, in complete opposition to the Liberal government, and it has not made a bit of difference to the Liberal government's environmental policies to date.

Senator Andreychuk: Therefore, you are using certain constituencies to make a point about the environment, if I may put it that way. First, what objective standards do you use to target them, or do you simply go where you think you can defeat them? What objective, or subjective I suppose, criteria are you using to assess whether the record is good or bad, beyond that you think it is a swing vote?

Second, it seems to me that it is an acknowledgement of your failure to communicate your message about the environment that you do not believe you can proceed on a national basis but must proceed constituency by constituency. In the 1980s, there was consensus and the Canadian people put environment at the top of their list. Leading up to Rio, there was a lot of national activity and a national debate between parties. That has been lost.

Mr. Best: Improving environmental policy and moving forward on the environment is not easy. In many cases, it will cause major social and economic disruptions to industry, business, and so on. It must be done incrementally in a way that society and the economy can deal with.

We have found reports to be very useful. For example, we can use the report of the Environmental Commissioner of Ontario. Federally, we can use the report of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development. We want to see that at the end of a government's mandate they have moved forward. Some issues may be left, but generally speaking the government should move forward. We should be able to say, in good faith, that because this government has been in office for four years the environment is better protected, a little cleaner, a little healthier than it was four years ago.

Le sénateur Andreychuk: Je vois ce que vous voulez dire: Vous voulez un système différent de notre système proportionnel, mais cela requiert un vaste débat puisqu'il s'agit de changer le Parlement et le système électoral. Vous semblez dire cependant que vous viserez des candidats qui à votre avis n'oeuvrent pas pour le bien de l'environnement.

Le sénateur Murray: Non, ce n'est pas ce qu'ils disent.

Mme White: Permettez-moi de préciser. Le parti au pouvoir est celui qui a la possibilité de prendre des décisions pour réaliser son programme environnemental. Nous ciblons les personnes que nous sommes le plus en mesure de défaire, celles qui ont gagné ou perdu leur siège par 4 p. 100 du vote ou moins. Leur position au sujet de l'environnement importe peu parce que les décisions en matière d'environnement ne sont pas prises par les personnes mais plutôt par les partis politiques.

Charles Caccia, Karen Kraft Sloan et d'autres membres du Parti libéral ont beaucoup milité en faveur de l'environnement et leur position tranchait nettement par rapport au gouvernement libéral. C'est tout à leur honneur mais cela n'a strictement rien changé aux politiques environnementales du gouvernement libéral jusqu'à présent.

Le sénateur Andreychuk: Donc, vous vous servez de certaines circonscriptions pour faire avancer la cause de l'environnement, si je puis m'exprimer ainsi. Premièrement, faites-vous des choix à partir de critères objectifs, ou allez-vous simplement là où vous croyez être en mesure de défaire le candidat? À part le caractère instable du vote dans le comté en question, quels critères objectifs, ou subjectifs je suppose, utilisez-vous pour juger si des réalisations sont bonnes ou mauvaises?

Deuxièmement, il me semble que c'est reconnaître l'échec de votre tentative de communiquer votre message sur l'environnement que de croire qu'il faut procéder comté par comté au lieu de vous lancer à l'échelle nationale. Dans les années 80, il y avait un consensus et les Canadiens accordaient à l'environnement une grande priorité. Ce sujet a fait l'objet d'une forte activité au pays en prévision de Rio et d'un débat national entre les partis. Cet élan est disparu.

M. Best: Il n'est pas facile d'améliorer la politique environnementale et d'aller de l'avant dans ce domaine. Dans bien des cas, c'est une cause de bouleversements sociaux et économiques profonds pour l'industrie, le milieu des affaires, et ainsi de suite. Il faut avancer pas à pas à un rythme qui convient à la société et à l'économie.

Nous avons constaté que les rapports étaient très utiles. Par exemple, nous pouvons utiliser le rapport du Commissaire à l'environnement de l'Ontario. À l'échelon fédéral, nous pouvons utiliser le rapport du Commissaire à l'environnement et au développement durable. Nous voulons voir des progrès à la fin du mandat d'un gouvernement. Certaines questions peuvent être abandonnées mais dans l'ensemble le gouvernement doit aller de l'avant. Nous devrions pouvoir dire, en toute bonne foi, que parce que le présent gouvernement est au pouvoir depuis quatre ans, l'environnement est mieux protégé, un peu plus propre et un peu plus en santé qu'il ne l'était il y a quatre ans.

When that happens, our job is to provide a political benefit for that in the form of votes and seats won. We are not trying to be perverse about this.

Senator Andreychuk: My point is that you are doing it as a report card. You are not analyzing the opposition in comparison with the party in power to determine whether their record and stance has been equally strong on the environment, and you have no criteria to say that the opposition will do better. You are simply reporting on the government.

Mr. Best: That is because the government of the day has the power. You may be looking at an election differently than I would look at an election. A government makes a promise and puts forth a platform. Unless there is a day of accountability, it does not really matter what is said. An example is that the Liberals ran on scrapping the GST, and they did not. It is good to hear the government say that it will act on the environment, but you can judge only on what a government actually does. At election time, citizens can hold the government accountable. It is a matter of accountability, not a matter of another party saying what it will do.

In many countries, no one party necessarily has a better record on the environment than another. Currently, the NDP governments in British Columbia and Saskatchewan have terrible records on the environment. The government with one of the best records ever on the environment was the Progressive Conservative Party under Brian Mulroney.

All parties can have a good record on the environment. It is a keystone issue. I am not the least concerned about which party takes power. If it makes political sense, most people want a clean environment. It must make political sense. There must be votes to be harvested in order to have a good environmental record. That is just the system.

Ms White: We measure progress on the environment through external, relatively conservative agencies. The Commission on Environmental Cooperation and the National Center for Economic Alternatives have studied and measured various environmental situations. A deterioration of the environment in Canada has been shown in every regard. We are not holding the government accountable on the basis of what I think is a good or a bad system or on whether the environment is getting better; we are doing it based on the studies of external bodies.

I get the sense that people think that we think that politicians are not good people. That is absolutely not true. We understand that environmental changes cannot happen because of the political dilemmas you face regarding whom you have to deal with when you come to the table. We are saying only that Environment Voters allows you to benefit from having a good environmental record. For example, if the Liberal Party decided to bring in an endangered species act with proper habitat protection and various

Lorsque c'est le cas, notre travail consiste à apporter un bénéfice politique au niveau des votes recueillis et des sièges remportés. Il n'est pas question d'être malveillants.

Le sénateur Andreychuk: Je trouve que vous le faites comme si vous attribuez une note dans un bulletin. Vous n'analysez pas l'opposition comparativement au parti au pouvoir afin de déterminer si ses réalisations et ses positions sont aussi solides en matière d'environnement. Vous n'avez pas de critères non plus pour dire que l'opposition fera mieux. Vous faites simplement un constat de l'action du gouvernement.

M. Best: C'est parce que le gouvernement de l'heure possède le pouvoir. Vous voyez peut-être les élections d'un œil différent du mien. Un gouvernement fait une promesse et présente un programme. Tant qu'il n'y a pas d'échéance, ce qu'on dit importe peu. Prenons par exemple la promesse des libéraux d'abolir la TPS, ce qui n'a pas été fait. C'est bien d'entendre le gouvernement dire qu'il prendra des mesures favorables à l'environnement, mais on ne peut juger un gouvernement que par ce qu'il a fait réellement. Au moment des élections, les citoyens peuvent le tenir responsable de ses actions. C'est une question de rendre des comptes et non de voir ce qu'un autre parti dit qu'il fera.

Dans bien des pays, aucun parti ne possède nécessairement une meilleure feuille de route qu'un autre en matière d'environnement. En ce moment, les gouvernements NPD de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan ne brillent guère par leurs réalisations dans ce domaine. Le Parti progressiste-conservateur de Brian Mulroney a affiché un des meilleurs bilans enregistrés dans le domaine de l'environnement.

Tous les partis peuvent avoir un bon dossier au chapitre de l'environnement. C'est une question clé. Cela ne fait aucune différence que tel ou tel parti prenne le pouvoir. La plupart des gens voudront un environnement propre si l'idée est avantageuse sur le plan politique. Mais il faut que cela ait du sens sur le plan politique. Pour que les réalisations en environnement soient positives, il faut qu'il y ait des votes à récolter. C'est ainsi.

Mme White: Nous mesurons les progrès réalisés en matière d'environnement par l'intermédiaire d'organismes externes et relativement conservateurs. La Commission de coopération environnementale et le National Center for Economic Alternatives ont étudié et mesuré diverses situations environnementales. Leurs travaux ont révélé une détérioration de l'environnement au Canada à tous les égards. Nous n'évaluons pas la responsabilité du gouvernement en fonction de ce que nous estimons être un bon ou un mauvais système ou une amélioration de l'environnement. Nous le faisons en fonction des études menées par des organismes externes.

J'ai l'impression que les gens pensent que nous croyons que les politiciens ne sont pas de bonnes personnes. Ce n'est absolument pas vrai. Nous comprenons que certains changements environnementaux ne peuvent pas s'opérer à cause des dilemmes politiques auxquels vous faites face selon l'identité des personnes présentes à la table. Nous disons seulement qu'Environment Voters permet de tirer profit d'un bon dossier en matière d'environnement. Par exemple, si le Parti libéral décidait de

other issues, we would be in the 22 ridings saying that we think the government should be re-elected, and in the ridings where Liberals would have trouble getting re-elected we would spend our money to ensure that they would be re-elected because they had moved forward on some key issues. We are not trying to make this a good and bad thing. It is simply recognizing how the political system works.

Senator Murray: Has your organization ever advocated the re-election of a government?

Mr. Best: Our first and only campaign was the most recent one in Ontario, and the PCs have a very poor record in Ontario. We would look forward to supporting their candidates in the next election. That may seem strange, but it is the fact.

Senator Murray: You will choose Liberal candidates to oppose on the basis of whether they won or lost their ridings by 4 per cent of the vote or less. It matters not to you, as you have acknowledged, what the positions of those individuals may be on the issues that are of importance to you. Does it matter to you who their opponents may be?

If Ms Kraft Sloan, Mr. Caccia or Mr. Lincoln, who are well known for their positions on these matters, happened to have won their seats by 4 per cent or less and you found yourself opposing them, would you not agree that your position would appear rather incoherent?

Mr. Best: Let me answer. If Charles Caccia's seat was won or lost by less than 4 per cent and it looked like he would lose his seat and he was part of the Liberal Party, we would probably go in there and work for his re-election.

Senator Murray: That is not what you said before.

Mr. Best: What you are looking to me for, I think, is some criteria or some set of rules that I adhere to like the law. This is a political exercise.

Generally speaking, the members of Parliament in the caucus will do what the party eventually decides. They will take credit for whatever the party might do. What you are suggesting is that they ought not to be responsible for the failures of the party, because they might individually have a different point of view. However, the point is that as long as we have party discipline, unlike in the U.S. where you could support an individual senator or congressman, the MPs will collectively take responsibility and benefit from it.

Senator Murray: The voter makes up his or her mind on the basis of many factors, including the candidates, the leaders, the record and the positions of the various parties. Your position seems to be somewhat indiscriminate, irrational and not very coherent. I say this more, I suppose, with some sense of self-reproach for political people. Why have you given up on political parties? Do you realize how rife many constituency organizations of all parties are for I would not say takeover but infiltration by good causes?

déposer une loi sur les espèces menacées portant sur la protection des habitats et d'autres questions, nous dirions, dans les 22 circonscriptions, qu'à notre avis, le gouvernement devrait être réélu, et dans les circonscriptions où les libéraux auraient de la difficulté à se faire réélire, nous dépenserions notre argent en faveur de leur réélection parce qu'ils auraient franchi des pas dans certains dossiers clés. Nous n'essayons pas d'en faire une question de bien ou de mal. C'est simplement constater comment le système politique fonctionne.

Le sénateur Murray: Votre organisation a-t-elle déjà défendu la réélection d'un gouvernement?

M. Best: Notre seule campagne a été celle qui vient de se tenir en Ontario. Or, le PC a une très mauvaise feuille de route en Ontario. Nous serions heureux de soutenir leurs candidats aux prochaines élections; cela peut sembler étrange, mais c'est la vérité.

Le sénateur Murray: Vous allez choisir des candidats libéraux à qui faire la lutte selon qu'ils ont remporté ou perdu leur comté par 4 p. 100 du vote ou moins. Les positions défendues par ces personnes sur les sujets qui revêtent de l'importance pour vous vous importent peu. L'identité de leurs adversaires vous importe-t-elle?

Si Mme Kraft Sloan, M. Caccia ou M. Lincoln, qui sont bien connus pour leurs positions sur ces sujets, venaient à remporter leurs sièges par 4 p. 100 ou moins et que vous leur fassiez la lutte, ne trouvez-vous pas que votre position semblerait plutôt incohérente?

M. Best: Je répondrai que si Charles Caccia avait remporté ou perdu son comté par moins de 4 p. 100, qu'il semblait se diriger vers une défaite et qu'il représentait le Parti libéral, nous interviendrions probablement en faveur de sa réélection.

Le sénateur Murray: Ce n'est pas ce que vous avez déjà dit.

M. Best: Vous semblez attendre de moi un ensemble de critères ou de règles à respecter comme la loi. C'est un exercice politique.

En général, les députés du caucus font ce que le parti décide de faire. Ils s'approprient du crédit de ce que fait le parti. Vous laissez entendre qu'ils ne devraient pas être tenus responsables des échecs du parti parce qu'ils ont peut-être individuellement un point de vue différent. Il demeure cependant que tant et aussi longtemps que nous aurons la discipline de parti, contrairement aux États-Unis où vous pouvez appuyer un sénateur ou un représentant du Congrès, les députés seront collectivement les responsables et les bénéficiaires.

Le sénateur Murray: L'électeur fonde son choix sur une foule de facteurs, notamment les candidats, les chefs, les réalisations passées et les positions des différents partis. Votre position me semble quelque peu intempestive, irrationnelle et pas très cohérente. Je dis cela, mais je reconnais que la gent politique, dont je fais partie, a une part du blâme à porter. Pourquoi ne croyez-vous plus aux partis politiques? Vous rendez-vous compte à quel point il est fréquent que des organisations de circonscription de tous les partis soient, je ne dirais pas contrôlées, mais infiltrées par des défenseurs de bonnes causes?

Mr. Best: Senator Andreychuk asked a question previously along a similar line. Since 1970, the environmental movement has grown by 5,000 per cent. The amount of money put into the environmental movement, various groups and causes is \$200 million a year in Canada. That represents an enormous amount of public support.

While the environmental movement was growing by 5,000 per cent, the environment in Canada was being degraded by 40 per cent. Despite the fact that we had overwhelming public support and that in every poll people are concerned about the environment in one way or another, depending on how the poll is done, that public support has never found its way through into public policy.

Senator Murray: You had better be careful assuming that all those dollars went in there for the purpose of political action. Please be careful about that.

Mr. Best: Senator, if I may, you make assumptions about what I say. You read interpretations in them.

Senator Murray: You are brandishing about your hundreds of millions of dollars.

Mr. Best: No, I am not. I am saying that the Canadian public votes with their dollars with \$200 million dollars on environmental issues. That represents public support. How that is spent is another issue. What I am saying is that there is widespread public support. If one needs an absolutely clear indication of that, it is the way cheques are written to environmental organizations.

Senator Murray: My point is that people are not writing cheques for political action.

Mr. Best: There is a contract made between an environmental organization and a donor that says that, "If you give me money, I will protect the environment for you." The environmental community has not been delivering on that contract.

Senator Murray: I take it that you are opposed in principle to limitations on third-party spending in election campaigns?

Mr. Best: Yes, that is correct. In the kind of democracy that we have, a particular group can be disenfranchised. In other words, a private organization like the Liberals may spend as much as they want, and another organization, such as Environment Voters, for some arbitrary reason is told that they may not participate in the election.

The Chairman: I would point out that political parties have very strict limits set on them as to what amounts of money they may spend.

Senator Murray: There is also open disclosure.

M. Best: Le sénateur Andreychuk m'a posé une question tout à l'heure qui allait un peu dans le même sens. Depuis 1970, le mouvement écologique a connu une croissance phénoménale. Le montant d'argent investi dans ce mouvement pour financer différents groupes et défendre différentes causes s'élève à 200 millions de dollars par année au Canada. C'est là un énorme soutien public.

Pourtant, malgré la spectaculaire croissance du mouvement écologique, l'environnement au Canada s'est dégradé de 40 p. 100. Même si nous jouissons d'un énorme soutien public et si à chaque sondage, les gens se disent préoccupés d'une façon ou d'une autre par les questions d'environnement, selon la façon dont le sondage est fait, ce soutien public n'a jamais suffi à influencer la politique gouvernementale.

Le sénateur Murray: Il faut prendre garde de ne pas tenir pour acquis que tout cet argent doit servir à financer une action politique. J'espère que vous en êtes conscient.

M. Best: Sénateur, puis-je me permettre de vous faire remarquer que ce sont là des suppositions de votre part. Vous interprétez mes propos.

Le sénateur Murray: Vous avancez des chiffres de centaines de millions de dollars.

M. Best: Non, ce n'est pas ce que je dis. Je dis que les 200 millions de dollars investis par le public canadien témoignent de son intérêt pour les questions environnementales. Cette somme est représentative du degré de soutien public. La façon dont elle est dépensée est une autre histoire. Ce que je dis, c'est que nous jouissons d'un vaste soutien public. S'il vous faut une preuve absolument claire à ce sujet, vous n'avez qu'à voir le nombre de chèques libellés à l'ordre d'organismes voués à la défense de l'environnement.

Le sénateur Murray: Ce que je dis, c'est que les chèques ne doivent pas servir à financer une action politique.

M. Best: Il y a un contrat entre l'organisme voué à la défense de l'environnement et le donateur qui dit: «Si vous me donnez de l'argent, je vais faire en sorte de protéger l'environnement en votre nom». Par contre, les moyens choisis par les milieux écologiques ne sont pas régis par ce contrat.

Le sénateur Murray: Je crois comprendre que vous êtes opposés en principe à l'imposition de limites à l'égard des dépenses des tiers lors de campagnes électorales?

M. Best: Oui, c'est exact. Dans le genre de démocratie que nous avons, un groupe particulier peut se voir priver d'une partie de ses droits. En d'autres termes, un organisme privé comme les libéraux peut dépenser autant d'argent qu'il le veut, tandis qu'un autre organisme, comme Environment Voters, se fait dire, pour quelque raison arbitraire, qu'il ne peut participer à l'élection.

La présidente: Je tiens à préciser que les partis politiques sont assujettis à des limites très strictes en ce qui a trait aux montants qu'ils sont autorisés à dépenser.

Le sénateur Murray: Ces dépenses doivent aussi faire l'objet d'une divulgation publique.

The Chairman: Yes, absolutely, there is open disclosure. I think we will bypass that last remark of yours and go on to what Senator Murray was saying.

Senator Murray: Are you opposed in principle to limitations on political party spending?

Mr. Best: In principle, I am not opposed to limitations at all. I think everything should be fair.

Senator Murray: There are limitations on political parties. The question is whether there should be limitations on third parties. You have money to spend and various other environmental organizations may have money to spend in election campaigns, but so have dozens, scores, hundreds of other organizations that have even deeper pockets than yours. If you were considered to be a threat and the situation was wide open, do you not think the BCNI, the Business Council on National Issues, or the big oil companies would come in with such money and force as to drown you out?

Mr. Best: They already do that. They make direct contributions to the Liberal Party. That is how they exercise their influence. In other words, the purpose of contributions is to acquire the capacity to get votes. That is why you get political contributions, so you can campaign effectively. The money is already being spent by various corporations and interests in different ways. What we are saying is that we do not have those deep pockets.

Senator Murray: Who is drowning out your message in an election campaign? The environment is and has been in my adult lifetime a fairly important issue in most election campaigns. You have various parties taking various positions on the issues.

Ms White: Senator Murray, the only thing that counts is what measures at the end of the day. It does not matter whether governments talk about the environment. It does not matter whether they sign various international agreements. Frankly, it does not matter what individuals in parties say. If the environment continues to deteriorate, then the environment is not being addressed. That is the bottom line.

Senator Buchanan: People can vote against them in the next election. What is wrong with that?

Ms White: What we are saying is that the environment is not a luxury, it is an necessity. Without clean air and clean water and habitat protection and all of those things it does not matter what we do because we will not have our health.

The Chairman: Several other people wish to make comments but I want to shorten up these answers if I possibly can. I think we must agree to disagree on some basic premises.

La présidente: Parfaitement, ces dépenses sont divulguées publiquement. Je pense que nous allons passer outre à votre dernière observation et revenir à ce que le sénateur Murray disait.

Le sénateur Murray: Êtes-vous contre, en principe, l'imposition de limites à l'égard des dépenses des partis politiques?

M. Best: En principe, je ne suis pas du tout contre. Je pense cependant que leur application doit être équitable.

Le sénateur Murray: Les partis politiques sont assujettis à des limites. La question est de savoir si les tiers doivent l'être aussi. Vous avez de l'argent à dépenser et d'autres organismes environnementaux peuvent avoir de l'argent à dépenser aux fins des campagnes électorales, mais c'est aussi le cas de douzaines et même de centaines d'autres organismes dont le portefeuille est peut-être encore mieux garni que le vôtre. Si on estime que vous représentez une menace et qu'aucune limite ne s'applique, ne pensez-vous pas que le CCCE, en l'occurrence le Conseil canadien des chefs d'entreprises, ou de grosses compagnies pétrolières vont se servir de cet argent pour vous écarter?

M. Best: Ils le font déjà. Ils contribuent directement à la caisse du Parti libéral. C'est de cette façon qu'ils exercent leur influence. En d'autres termes, l'objectif des contributions est d'acquérir la capacité de recueillir des votes. C'est ce à quoi servent les contributions politiques, c'est-à-dire à faire campagne efficacement. L'argent est déjà dépensé par diverses sociétés et par divers intérêts de différentes façons. Ce que nous disons, c'est que nous n'avons pas autant de moyens financiers.

Le sénateur Murray: Qui parle de vous empêcher de passer votre message lors d'une campagne électorale? L'environnement est et a toujours été pour moi, tout au long de ma vie adulte, un enjeu très important dans pratiquement toutes les campagnes électorales. Différents partis adoptent différentes positions à ce sujet.

Mme White: Sénateur Murray, la seule chose qui compte au bout du compte, c'est ce qui se fait concrètement. Peu importe que les gouvernements parlent ou non d'environnement. Peu importe qu'ils signent ou non toutes sortes d'accords internationaux. Bien franchement, la position défendue par une personne à l'intérieur d'un parti n'a guère d'importance non plus. Si l'environnement continue de se détériorer, c'est que cet enjeu n'est pas pris au sérieux. Ça se résume à cela.

Le sénateur Buchanan: Les électeurs peuvent voter contre eux à la prochaine élection. Qu'y a-t-il de mal à cela?

Mme White: Ce que nous disons, c'est que l'environnement n'est pas un luxe, c'est une nécessité. Si l'air et l'eau ne sont pas propres et si nous ne faisons rien pour protéger les habitats, et cetera, toute intervention de notre part en faveur de telle ou telle cause ne servira à rien parce que nous n'aurons pas la santé.

La présidente: Plusieurs autres personnes souhaitent intervenir, mais je voudrais si possible écouter ces réponses. Je pense que nous devons accepter d'être en désaccord sur certaines hypothèses de base.

Ms White: I agree with that. If I may just say that several independent organizations are saying that the Canadian environment is deteriorating. It seems that that is a very important thing to actually address.

Senator Cools: I wanted to follow up on Senator Murray's line of thinking and the witnesses' responses. I keep hearing from the witnesses a repetition of the word "fairness". I think everybody around this table is preoccupied with fairness.

I may be wrong. I did not hear most of your testimony. What I hear you saying is that you want party results without party commitment and all the other responsibilities that go with being a party. What I do not understand is this: If you so want to be a player in party politics, why do you not organize yourselves constitutionally as a party and field as many candidates as you want and then you can have your say? That will then be a real test of the voters' thoughts.

Mr. Best: In fairness, nowhere in the Constitution of Canada is the word "party" raised. I am a citizen of Canada. I choose and ask to be treated the same as any other citizen. I choose to ask that my organization, Environment Voters, has the same rights and benefits as a political party.

If you want to know our list of donors and where we spend our funds, I do not have any trouble with that. I think fairness means that when you get into an election, which is the most important day on the democratic calendar, citizens get a chance to hear everything; it means that the election is not geared more to one type of organization than another; and it means that votes mean the same thing. One person's vote in one place means one thing; there is equal representation and votes have equal weight.

Right now the system is set up to serve the interests of major political parties. A party does not even get registered status until it fields 50 candidates. That means you can have Bloc Québécois but you cannot have Bloc P.E.I. There is no fairness there.

Senator Buchanan: I find it difficult to follow what you are saying here. On one hand, you say that in an election campaign a political party will espouse environmental issues and will say that they are going to do this or that, but when they get elected they do not do it. Is the remedy not to kick them out if they do not do it?

That does not happen. If a government is kicked out, rarely have they been kicked out because they have not followed through on environmental issues. It is for many other reasons that they are kicked out for. That just does not hold water.

Second, I listened to what you said here, and on at least six occasions you cited the Charter of Rights. Yet you say that our system of government has to change. The Charter of Rights was passed by democratically elected governments under our system. I know; I was there. I signed the Charter of Rights. It was signed by

Mme White: Je suis d'accord. Permettez-moi simplement de rappeler que de l'avis de plusieurs organismes indépendants, l'environnement au Canada se détériore. Il semble que c'est là un aspect très important auquel il faut réagir de façon concrète.

Le sénateur Cools: J'aimerais reprendre la ligne de pensée du sénateur Murray et revenir sur les réponses des témoins. Jusqu'ici, les témoins n'ont pas cessé de parler d'«équité». Je pense que tout le monde autour de cette table partage cette préoccupation.

Peut-être que je me trompe. J'ai manqué l'essentiel de votre témoignage. Ce que je crois comprendre, c'est que vous voulez les résultats sans l'engagement et toutes les autres responsabilités qui vont avec le fait d'être un parti. Si vous voulez intervenir sur le plan politique, pourquoi ne vous organisez-vous pas pour obtenir le statut de parti en vertu de la Constitution et pour présenter autant de candidats que vous le voulez? De cette façon, vous pourriez avoir votre mot à dire. Ce serait une bonne façon de vérifier ce que pensent les électeurs.

M. Best: À vrai dire, il n'est nulle part fait mention dans notre Constitution du mot «parti». Je suis un citoyen du Canada. Je choisis et je demande d'être traité de la même façon que tout autre citoyen. Je choisis de demander que mon organisme, en l'occurrence Environment Voters, jouisse des mêmes droits et avantages qu'un parti politique.

Si vous voulez voir notre liste de donateurs et savoir comment nous dépensons notre argent, je n'ai aucune objection. À mon avis, l'équité suppose que lors d'une élection, qui est le jour le plus important du calendrier démocratique, les citoyens doivent avoir la chance d'entendre tous les sons de cloche; cela suppose que l'organisation de l'élection n'avantage pas un type d'organisme plus qu'un autre; cela suppose aussi que les votes ont la même signification. Le vote d'une personne à un endroit signifie une chose; la représentation est égale et les votes ont un poids égal.

À l'heure actuelle, le système est conçu de façon à servir les intérêts des grands partis politiques. Un parti ne peut même pas obtenir le statut de parti enregistré tant qu'il ne présente pas 50 candidats. C'est ce qui rend possible l'existence du Bloc québécois mais impossible l'existence du Bloc I.-P.-É. Il n'y a pas d'équité là-dedans.

Le sénateur Buchanan: J'ai du mal à vous suivre. D'un côté, vous dites que lors d'une campagne électorale, un parti politique prendra position en faveur des causes environnementales et s'engagera à faire ceci ou cela, mais ne fera rien une fois élu. La solution ne consiste-t-elle pas alors à le chasser du pouvoir s'il ne fait rien?

Ça ne se passe pas comme ça. Si un gouvernement est chassé du pouvoir, c'est rarement parce qu'il n'a pas donné suite à ses engagements en matière d'environnement. Il y a bien d'autres raisons pour désavouer un parti de la sorte. Votre raisonnement ne tient pas debout.

Deuxièmement, je vous ai entendu à au moins six reprises citer la Charte des droits. Vous affirmez par ailleurs qu'il faut changer notre système de gouvernement. Pourtant, la Charte des droits a été adoptée par des gouvernements élus démocratiquement en vertu de notre système. Je le sais, j'y étais. J'ai signé la Charte des

Liberals, Conservatives and NDP. It was not signed by René Lévesque but it was signed by democratically elected governments under our system that you oppose. You pick and choose. You say the Charter of Rights is great. It was passed by democratically elected governments.

The Chairman: Do you have a question, Senator Buchanan?

Senator Buchanan: You talk about the great concern the Canadian public has for the environment. Yes, there is a lot of concern. You say that our system has ensured that the environment is deteriorating; health is deteriorating; we are all going to hell in a handbasket. Yet, in our country, people are living longer than they have ever lived before. I read an article recently reporting that longevity is increasing both for men and women in this country. That contradicts what you are saying.

Second, I know a lot about polling. In every poll that I have seen where people are asked what their concerns are, they answer education, employment, health care, social services, and then — at the bottom of the list — the environment.

You may say that that is because of the wording of the polls. The wording of the polls is “What are your concerns?” You believe the pollsters should say, “Do you have a concern about the environment?” The answer then is going to be “yes”. “Do you beat your mother-in-law?” The answer will be “no”.

The Chairman: Senator Buchanan, ask your question.

Senator Buchanan: Would you agree with what I have said?

Mr. Best: People are living longer and they are getting sicker.

I applaud you for signing the Charter of Rights and Freedoms. I should like you to leave me with my rights and not take them away now.

Senator Pearson: I agree with your aim, your end goal, an improved environment. I have no question about that. Everyone is concerned about the environment. Yet I feel very uneasy about your method because I do not think it is going to work. It may defeat some candidates but it is not going to improve environmental policy.

The voters are individual people. They are the ones I have confidence in. They are the ones you should be reaching through the ways people do reach people: going to the all-candidates meetings and raising the issue. To use what looks to me to be a form of blackmail is not going to work. If you are really interested in what you say you are interested in — improving the environment — why are you choosing that particular method?

droits. Cette Charte a aussi été signée par les libéraux, les conservateurs et les néo-démocrates. Elle n’a pas été signée par René Lévesque, mais elle a été signée par des gouvernements élus démocratiquement en vertu d’un système auquel vous vous opposez. Vous ne prenez que ce qui fait votre affaire. Vous dites que la Charte des droits est extraordinaire. Pourtant, elle a été adoptée par des gouvernements démocratiquement élus.

La présidente: Avez-vous une question, sénateur Buchanan?

Le sénateur Buchanan: Vous dites que le public canadien est grandement préoccupé par les questions d’environnement. C’est effectivement le cas. Vous dites aussi que notre système a fait en sorte que l’environnement s’est détérioré; que la santé s’est détériorée; bref, que tout s’en va chez le diable. Pourtant, dans notre pays, l’espérance de vie n’a jamais été aussi longue. J’ai lu un article récemment dans lequel on disait que la longévité était en hausse dans notre pays, tant chez les hommes que chez les femmes. Cela contredit ce que vous dites.

Deuxièmement, je peux vous en dire long à propos des sondages. Dans chaque sondage où les répondants sont invités à indiquer quelles sont leurs préoccupations, ils répondent l’éducation, l’emploi, les soins de santé, les services sociaux et, en fin de liste, l’environnement.

Peut-être, direz-vous, est-ce à cause de la façon dont les sondages sont formulés. Effectivement, la question posée dans les sondages est la suivante: «Quelles sont vos préoccupations?». Croyez-vous que les sondeurs vont demander: «L’environnement vous préoccupe-t-il?»? La réponse serait bien sûr affirmative. De la même façon qu’elle serait négative si on leur demandait: «Battez-vous votre belle-mère?»

La présidente: Sénateur Buchanan, posez votre question.

Le sénateur Buchanan: Êtes-vous d’accord avec ce que j’ai dit?

M. Best: Les gens vivent plus longtemps et ils sont davantage malades.

Je me réjouis de la signature de la Charte des droits et libertés. J’aimerais cependant que vous me laissiez mes droits plutôt que de m’en priver.

Le sénateur Pearson: Je suis d’accord avec votre objectif ultime, à savoir une amélioration de l’environnement. Je ne mets pas cela en question. Tout le monde est préoccupé par l’environnement. Par contre, je ne me sens pas à l’aise avec vos méthodes parce que je ne crois pas qu’elles vont porter fruit. Peut-être parviendrez-vous à défaire certains candidats, mais est-ce que cela va contribuer à améliorer la politique en matière d’environnement?

Les électeurs interviennent à titre individuel. Ce sont eux en qui j’ai confiance. Ce sont eux que vous devez rejoindre en vous servant des moyens appropriés pour le faire, c’est-à-dire assister aux réunions multipartites et lancer le débat sur la question. L’utilisation de ce qui me semble être une forme de chantage ne fonctionnera pas. Si vous êtes vraiment intéressé à défendre la cause que vous dites vouloir défendre, c’est-à-dire améliorer l’environnement, pourquoi choisissez-vous d’avoir recours à cette méthode particulière?

From my years of experience — and I am older than most of you — I can say that it is a method that does not work. I am in favour of improving the environment. I want people to put all their energies into encouraging the voter to make those little changes in their lives, all the other kinds of things that we can do, the kids, the recycling, everything. That is where the efforts should be, not in this form.

Ms White: We did an interview with Eva Ligeti, who was, until a short time ago, the Environmental Commissioner of Ontario. She said that if everyone in Canada did what her or she could to improve the environment, it still would not be enough. We need government policy in order to do it.

When we did the video, we just put in what the Tory government said. We showed people and we said, "Look, we all want clean air and we all want clean water and we would like to have some endangered species around so that our kids could see them, and maybe we could even make them not endangered any more. Would you consider switching your vote on that basis?" They did.

Even though there were other discussions going on about many other issues, we can demonstrate that in those areas that we identified as swing areas, where we delivered videos to every door, about 4,000 in every riding, people actually put the video in, looked at it and said, "That sounds like a really good idea and I think I am going to go out and change my vote." We did 22,000.

Senator Pearson: You did 22,000 what?

Ms White: We did 22,000 videos, split up among seven ridings.

Senator Pearson: How can you demonstrate that they had the impact you suggest?

Ms White: If you look at the report, you will see that we were able to figure out exactly where the swing votes were in the riding. We measured the change in votes between those areas that did not get the videos and those that did.

Senator Pearson: How do you know it was your piece that made the change?

Ms White: The most interesting riding was David Johnson's riding. Every anti-Harris union at the time was involved in that campaign. We can demonstrate that, in that riding, the votes went down everywhere else, but where we distributed our video they went down substantially more. We were responsible for David Caplan's election and David Johnson's defeat. That is absolutely demonstrable. We were able to measure exactly where we went and how that affected the vote. The report is at the table for anybody to look at.

Senator Pearson: And David Caplan agrees?

À la lumière de ma longue expérience — et je suis plus âgée que la plupart d'entre vous —, je peux dire que c'est une méthode qui ne fonctionne pas. Je suis favorable à l'idée d'améliorer l'environnement. Je souhaite que les gens mettent toute leur énergie à encourager les électeurs à faire ces petits changements dans leur vie, et toutes les autres choses que nous pouvons faire, les enfants, le recyclage, et cetera. C'est là où les efforts devraient être mis et pas ailleurs.

Mme White: Nous avons fait une entrevue avec Eva Ligeti qui, jusqu'à récemment encore, était la commissaire à l'environnement de l'Ontario. Elle a affirmé alors que même si tout le monde au Canada faisait tout ce qu'il pouvait pour améliorer l'environnement, ce ne serait pas encore assez. Il faut une politique gouvernementale pour y arriver.

Lorsque nous avons produit le vidéo, nous y avons simplement repris les affirmations du gouvernement conservateur. Nous y avons montré des gens et nous avons dit: «Nous aspirons tous à avoir de l'air et de l'eau propres. Nous souhaitons tous la survie de certaines espèces menacées pour que nos enfants puissent eux aussi les admirer, et peut-être pouvons-nous même faire quelque chose pour que ces espèces ne soient plus menacées. Envisageriez-vous de modifier votre vote pour cette raison?». Les électeurs l'ont fait.

Même s'il y a eu d'autres discussions sur beaucoup d'autres sujets, nous pouvons démontrer que dans les régions que nous avons identifiées comme étant ambivalentes, c'est-à-dire celles où nous avons distribué le vidéo dans chaque foyer, soit environ 4 000 dans chaque circonscription, les gens ont effectivement regardé le vidéo et se sont dit: «Ça me semble vraiment être une bonne idée et je pense que je vais changer mon vote». Nous en avons produit 22 000.

Le sénateur Pearson: 22 000 quoi?

Mme White: Nous avons produit 22 000 vidéos, répartis entre sept circonscriptions.

Le sénateur Pearson: Comment pouvez-vous démontrer qu'ils ont eu l'impact que vous leur prêtez?

Mme White: Si vous regardez le rapport, vous allez constater que nous sommes en mesure d'établir avec précision où étaient les votes fluctuants dans la circonscription. Nous avons mesuré le changement dans les votes en comparant les régions où le vidéo n'avait pas été distribué et celles où il l'avait été.

Le sénateur Pearson: Comment savez-vous que c'est votre vidéo qui a fait la différence?

Mme White: La circonscription la plus intéressante était celle de David Johnson. Tous les syndicats anti-Harris à l'époque ont participé à cette campagne. Nous pouvons démontrer que, dans cette circonscription, le nombre de votes a diminué partout ailleurs, mais là où nous avons distribué notre vidéo, la baisse a été sensiblement plus marquée. Nous sommes responsables de l'élection de David Caplan et de la défaite de David Johnson. Cela est parfaitement démontrable. Nous pouvons mesurer exactement là où nous sommes intervenus et de quelle façon cela a modifié le vote. Le rapport est ici si vous êtes intéressé à le consulter.

Le sénateur Pearson: Et David Caplan est d'accord?

Ms White: I have no idea what David Caplan thinks about it.

Senator Di Nino: Mr. Best, I believe you said that you base your plan on a report card of what the government has done. Is that correct?

Mr. Best: Yes.

Senator Di Nino: I understood Ms White to say, using the endangered species example, that if the legislation would move the yardstick forward you would support that. To make my point, you cannot suck and blow at the same time. You either use the experience of the past or you follow the same trap as anyone else and believe the promises that are made. Which is it?

Mr. Best: We would judge whatever party is in power, provincially or federally, by what was accomplished by the time an election was called. If the Liberals have legislation pending on species at risk, as is currently the case, but do not pass it, we do not give them credit for it.

Senator Di Nino: Is it a question of passing the legislation or of what results therefrom?

Ms White: I will give you a very clear and brief example. Prior to the NDP getting elected in Ontario, they put forward a private member's bill to ban the use of animals in cosmetic testing. I do not think there is a person at this table who thinks we should use animals to test cosmetics.

We believed that when the NDP government was elected they would pass that legislation since they had put forward a private member's bill. It seemed perfectly logical. In fact, the provincial minister of agriculture drafted a whole set of regulatory changes and in five years we could not get it passed. We could not get it passed because there were different interests at the table that carried more weight than we did in political terms.

At the end of the day, would I judge the government on whether or not they passed that legislation? Absolutely I would.

Senator Di Nino: I was confused about what you were saying. I am not entirely sure that I understand you yet, but at least you are saying that what matters is results, not promises.

Ms White: Absolutely, it is results.

Senator Di Nino: On the main question I wish to deal with, I agree that there should not be limits. However, how do we define "third party" without subverting democracy by creating a group of people on each side of an issue, each of which may have huge sums of money, that in effect become the election instead of having members of Parliament put forth a comprehensive plan to deal with the issues that they believe are important to the entire country rather than just to a small segment or even to a large segment?

Mme White: Je n'ai aucune idée de ce que pense David Caplan.

Le sénateur Di Nino: Monsieur Best, je crois que vous avez dit que vous fondez votre plan sur la feuille de route du gouvernement. Est-ce exact?

M. Best: Oui.

Le sénateur Di Nino: Je crois avoir entendu Mme White dire, en utilisant l'exemple des espèces menacées, que si la loi mettait la barre un peu plus haut, vous l'appuieriez. Là où je veux en venir, c'est que vous ne pouvez aspirer et souffler en même temps. Ou bien, vous tirez parti de l'expérience passée ou bien, vous tombez dans le même piège que tout le monde et vous croyez aux promesses qui vous sont faites. Qu'en est-il dans votre cas?

M. Best: Nous allons juger n'importe quel parti au pouvoir, à l'échelon provincial ou fédéral, en fonction de ce qu'il a accompli au moment du déclenchement d'une élection. Si les libéraux ont une loi sur les espèces en péril à l'étude, comme c'est présentement le cas, mais ne l'adoptent pas, nous ne leur donnons pas le crédit pour cela.

Le sénateur Di Nino: Est-ce une question d'adopter la loi ou si cela dépend des résultats qui en découlent?

Mme White: Je vais vous donner un exemple très clair et bref. Avant son élection en Ontario, le NPD avait déposé un projet de loi d'initiative parlementaire pour interdire l'utilisation d'animaux aux fins de la mise à l'essai de produits cosmétiques. Je pense qu'il n'y a personne ici à cette table aujourd'hui qui est favorable à l'utilisation d'animaux à cette fin.

Nous croyions qu'une fois élu, le gouvernement néo-démocrate allait adopter une loi, étant donné qu'il avait déposé un projet de loi d'initiative parlementaire à cet effet. Cela semblait parfaitement logique. En fait, le ministre provincial de l'Agriculture a rédigé tout un ensemble de modifications réglementaires et, en cinq ans, nous ne sommes pas parvenus à les faire adopter. Nous n'y sommes pas parvenus parce qu'il y avait des intérêts divergents à la table qui avaient plus de poids politique que nous.

Au bout du compte, il est indéniable que le jugement que je porterai sur le gouvernement sera fonction du fait qu'il a ou n'a pas fait adopter cette loi.

Le sénateur Di Nino: Je ne comprends pas trop ce que vous avez dit et je ne suis pas sûr de totalement comprendre encore, mais au moins vous dites que ce qui importe ce sont les résultats et non les promesses.

Mme White: Tout à fait, ce sont les résultats.

Le sénateur Di Nino: Pour revenir à la principale question qui nous intéresse, je suis d'accord qu'il ne devrait pas y avoir de limites. Toutefois, comment allons-nous définir le mot «tiers» sans bouleverser la démocratie en créant deux camps disposant chacun d'énormes moyens financiers et entre lesquels se jouerait, en fait, l'élection, plutôt que de laisser aux députés le soin de présenter un plan global pour aborder les enjeux qu'ils estiment importants pour l'ensemble du pays et non simplement pour un petit segment et même un grand segment de la population?

Mr. Best: I do not think you can do that under Bill C-2 or with a constituency-based, geographic, first-past-the-post system. I will tell you right now that I think what we do is a bad thing. It is a strategic response to this system. We do it because as citizens we believe, rightly or wrongly, that the interests about which we are deeply concerned are not given adequate weight by members of Parliament, and I believe that that is because they do not have political relevance.

There will be third parties coming up and distorting this system because of that. We no longer have an agrarian country that can be neatly divided up into little packets. We are divided by interests, and those interests can overlap. In one apartment building there can be different interests on different floors. Geography no longer works, and that is the problem.

In the German system, on the other hand, interests and geography can play a role. Under that system, you can have fair hearings and you can discuss the issues and negotiate policies and not have this problem. However, under our system it can be horribly distorted, as it is in the U.S., by economic interests.

Senator Di Nino: The Green Party has done extremely well throughout the world. The Green Party took the bull by the horns and in many countries has been able to influence legislation without appearing to subvert democracy. Is that not a better way of doing this? It may take a little longer, but at least at the end of the day you will be sitting at the table and making decisions.

Mr. Best: The Green Party is a measurable political force that has measurable effect on public policy in those countries that have proportional representation. In those countries that do not have proportional representation, it does not. Although I cannot speak for the Green Party, it is one of strongest advocates for a system with some aspect of proportional representation, a more modern political system.

Senator Di Nino: You would be surprised at how much support there is in Parliament for that.

Senator Fraser: I will assume, for the purposes of discussion, that your strategy is sound, advisable, and effective. That being the case, I wonder why you oppose a ban on third-party spending limits, because it seems to me that to oppose that ban risks shooting yourself in the foot.

I understand your response to Senator Murray's question on what happens if the really big interests swing into play against you, supposing you actually start to have sustained impact. You responded that they already contribute to the parties. I invite you to envisage a future, and perhaps an imminent future if we do not get this ban into law, in which they will not just contribute to the parties but do as they did in the 1988 election; that is, take direct action on a scale that you will never be able to match. For example, the oil industry, given what we know about some of the imperatives it lives with, would have every interest in mustering many millions of dollars in your targeted ridings to counteract your message. Why would you, of all people, oppose this ban?

M. Best: Je ne pense pas qu'on puisse le faire en vertu du projet de loi C-2 ni au moyen d'un système majoritaire géographique, basé sur les circonscriptions. Je vous dirai d'emblée que, d'après moi, ce que nous faisons n'est pas bien. C'est une réponse stratégique au présent système. Nous le faisons parce que, comme citoyens, nous estimons, à tort ou à raison, que les intérêts qui nous tiennent à cœur ne reçoivent pas l'attention qu'ils méritent de la part des députés, et ce, probablement parce qu'ils n'ont pas de pertinence politique.

De ce fait, des tiers viendront fausser le système. Nous ne sommes plus un pays agraire qui peut être soigneusement divisé en petites portions. Ce sont les intérêts qui nous distinguent et ces intérêts peuvent se chevaucher. Dans un immeuble d'habitation, il peut y avoir différents intérêts à différents étages. La géographie n'est plus le dénominateur commun: voilà le problème.

Dans le système allemand, par contre, les intérêts et la géographie peuvent jouer un rôle. Sous un tel régime, on peut avoir des audiences équitables, on peut discuter des questions, on peut négocier les politiques sans avoir ce problème. Dans notre système, toutefois, tout cela peut être horriblement déformé, comme c'est le cas aux États-Unis, par des intérêts économiques.

Le sénateur Di Nino: Le Parti Vert a très bien fait de par le monde. Il a pris le taureau par les cornes et, dans beaucoup de pays, il a réussi à influencer la législation sans paraître bouleverser la démocratie. N'est-ce pas là une façon plus souhaitable de faire les choses? C'est peut-être un peu plus long mais, à la fin, vous serez assis à la table et prendrez des décisions.

M. Best: Le Parti Vert est une force politique mesurable qui a un effet mesurable sur la politique publique dans les pays ayant la représentation proportionnelle, mais pas dans ceux qui ne l'ont pas. Je ne peux parler au nom du Parti Vert, mais c'est l'un des plus solides défenseurs d'un système doté d'une certaine représentation proportionnelle, un système politique plus moderne.

Le sénateur Di Nino: Vous seriez surpris de voir l'appui dont jouit un tel système au Parlement.

Le sénateur Fraser: Aux fins de la discussion, je présume que votre stratégie est saine, recommandable et efficace. Ceci étant, je me demande pourquoi vous vous opposez à une interdiction concernant les dépenses des tiers, car il me semble que de s'y opposer c'est se tirer dans le pied.

Je comprends votre réponse à la question du sénateur Murray concernant ce qui se produirait si des intérêts vraiment puissants se mettaient en travers de votre route, en admettant que vous commenciez à avoir un impact soutenu. Vous avez répondu qu'ils contribueraient déjà à la caisse des partis. Je vous invite à considérer l'avenir, un avenir peut-être imminent, si nous ne réussissons pas à donner force de loi à cette interdiction: non seulement ils apporteront des contribution aux partis mais ils feront ce qu'ils ont fait durant l'élection de 1988, c'est-à-dire prendre des mesures directes d'une envergure que vous ne pourrez jamais égaler. L'industrie pétrolière, par exemple, étant donné certaines des réalités dont nous savons qu'elle doit s'accommoder, aurait tout intérêt, pour neutraliser votre message, à investir plusieurs millions de dollars dans les circonscriptions que vous auriez

Mr. Best: In an election, money is not everything. There is also political strategy. There is also a certain amount of discrimination on the part of the voters. As Justice Brenner said in his reasons for judgment, during the Charlottetown Accord discussions and referendum in B.C. the "yes" side outspent the "no" tenfold, yet the "no" side won.

Money plays a role, but the key is that at the end of the day Environment Voters and other people in the environmental community need to sit with people who make policy. You must have relevance. Relevance is measured in votes and influence over elections, be it a large amount or a small amount.

Currently, when the environmental community talks to members of Parliament, the concern of the MPs is the political relevance, what the environmentalists are bringing to the table besides clean air and clean water. If an oil company has more relevance in a certain area, they get more say over what is happening. It gives us a currency. Elected members of Parliament operate in a votes economy. If they get enough, they get into power; if they do not get enough, they do not get into power. People who influence votes have the currency of negotiation. What we do today may have ramifications in the future, in which case people will have to adapt.

I hope at some point that the elected members of Parliament, the people who can actually decide what our systems are, begin to look at those distortions and say that that is untenable. We cannot have elections where parties that get fewer numbers of votes wind up being in minority positions and disenfranchising people.

We cannot sit down. We are standing here. We are talking to you as people who have been involved in dealing with environmental issues, in my case since 1972, as abject failures, who have come to this after going through everything that people have talked about around this table. Ms White has been heavily involved in party politics with the NDP. We have done anything and everything you can imagine in terms of raising public opinion. It has all failed.

I was involved in the 1970s and 1980s with the Canadian seal hunt and was instrumental, along with Brian Davies and the IFAW, the International Fund for Animal Welfare, in making the Canadian seal hunt one of the most highly publicized issues in the world. Everybody wanted this thing stopped.

Senator Moore: The fishermen did not.

Mr. Best: I stand corrected. My point remains the same: Worldwide and Canadian public opinion was to end that seal hunt. Today, despite millions of dollars spent on banning it, the seal hunt is five times bigger than it was in 1970. Whether you are for it or against it, the seal hunt has grown.

désignées. Pourquoi vous, justement, vous opposeriez-vous à cette interdiction?

M. Best: Dans une élection, l'argent n'est pas tout. Il y a aussi la stratégie politique. Il y a également un certain discernement exercé par les électeurs. Comme l'a dit le juge Brenner en expliquant sa décision, durant les discussions sur l'Accord de Charlottetown et le référendum en Colombie-Britannique, le «oui» a surpassé de dix fois le «non» mais ce sont les forces du «non» qui l'ont emporté.

L'argent joue un rôle mais l'essentiel c'est que, à la fin, Environment Voters et les autres intervenants de la communauté environnementale doivent s'asseoir avec les décideurs. Nous devons avoir de la pertinence. Et la pertinence se mesure au nombre de votes et à l'influence exercée sur les élections, qu'il s'agisse de beaucoup ou d'un peu.

En ce moment, lorsque la communauté environnementale discute avec des députés, ceux-ci se préoccupent de la pertinence politique du propos, de ce que les environnementalistes abordent à la table outre l'assainissement de l'air et de l'eau. Si une compagnie pétrolière a davantage de pertinence dans un domaine, elle a davantage voix au chapitre. La pertinence politique, c'est ce qui nous accrédite. Les députés évoluent dans une économie de votes. S'ils en récoltent suffisamment, ils obtiennent le pouvoir; sinon, ils ne l'obtiennent pas. Ceux qui influencent les votes dominent les négociations. Ce que nous faisons aujourd'hui peut se répercuter sur l'avenir, auquel cas les gens devront s'adapter.

J'espère qu'à un certain moment les membres élus du Parlement, ceux qui décident effectivement de nos systèmes, commenceront à examiner ces distorsions et en concluront que c'est inacceptable. Nous ne pouvons avoir des élections où un parti qui obtient moins de votes finit par occuper une position minoritaire et par priver les personnes de leurs droits.

Nous ne pouvons rester inactifs, et c'est pourquoi nous sommes ici aujourd'hui à vous parler en notre qualité de défenseurs de l'environnement, dans mon cas depuis 1972, qui en sont venus à cela après avoir tout essayé ce qui a été dit autour de cette table et avoir lamentablement échoué. Mme White a été très impliquée dans la politique partisane avec le NPD. Nous avons absolument tout fait pour rallier l'opinion publique et rien n'a réussi.

Je me suis occupé, durant les années 70 et 80, de la chasse aux phoques au Canada et, avec Brian Davies et l'IFAW, le Fonds international pour la défense des animaux, j'ai contribué à faire de cette chasse l'un des enjeux les plus publicisés au monde. Tous voulaient que cette chose cesse.

Le sénateur Moore: Pas les pêcheurs.

M. Best: Je le reconnais, mais mon argument demeure: l'opinion publique mondiale et canadienne réclamait la fin de la chasse aux phoques. Aujourd'hui, malgré les millions de dollars dépensés en vue de son interdiction, la chasse aux phoques dépasse de cinq fois ce qu'elle était en 1970. Que vous soyez pour ou contre, la chasse aux phoques a connu une expansion.

In other words, I know from experience that all the things that one might like people to do in the traditional ways of doing things do not work. For example, there is a group across the street that just had a breakfast about adopting-out endangered species. I know from experience that such things do not work.

I ran a campaign in the European community to get a ban on the importation of seal products into the European community. It was a three-year campaign involving three elections, all of which, except for the U.K., were run by proportional representation, and we moved the vote to get that ban in place with politics. We were successful in doing that. That is just the way the system works. It is not a matter of being right or wrong; that is the system.

Senator Fraser: I did not hear an answer to my question, but I will stand down.

Senator Moore: Mr. Best, what is the nature of the entity Environment Voters? Is it a charity? What is it?

Ms White: The International Wildlife Coalition and the Animal Alliance of Canada, who are the parents of Environment Voters, are both non-profit organizations. Animal Alliance is federally incorporated. Our intention is to get Environment Voters up and running on the basis of the strength of other groups. It will ultimately become federally incorporated, a not-for-profit organization and probably incorporated in all of the provinces as well.

As you know, charities cannot be involved in political action. That is why many of us have chosen organizations that have no charitable arms or any connection with charities. Our experience is that charities simply do not push the issues.

Senator Moore: You said that two groups are your parents. What was the first one?

Ms White: The International Wildlife Coalition was the first group I mentioned.

Senator Moore: Where do you get your money? How do you operate? What is the source of your funds?

Ms White: At present, the money comes through Animal Alliance. We receive all of our donations from private individuals. We raise between \$650,000 and \$750,000 a year.

Senator Moore: Is Animal Alliance a Canadian entity?

Ms White: Absolutely, yes.

Senator Moore: Is it a registered charity?

Ms White: It is a federally incorporated, not-for-profit organization.

Senator Moore: Is it a charity?

Ms White: No.

Senator Moore: I am talking about receipts.

Autrement dit, je sais par expérience que rien de ce qu'on veut faire par des moyens traditionnels ne fonctionne. Par exemple, il y a un groupe de l'autre côté de la rue qui a organisé un petit déjeuner pour l'adoption d'espèces en danger. Or, je sais par expérience que de telles actions ne fonctionnent pas.

J'ai mené une campagne en Europe pour qu'on interdise l'importation de produits du phoque. Il s'agissait d'une campagne de trois ans couvrant trois élections, toutes fonctionnant par représentation proportionnelle sauf en Angleterre, et nous avons influencé le vote pour inscrire l'interdiction au nombre des enjeux politiques. Nous avons réussi, car c'est ainsi que le système fonctionne. Ce n'est pas une question d'avoir tort ou raison: c'est une question de système.

Le sénateur Fraser: Je n'ai pas entendu de réponse à ma question, mais je n'insisterai pas.

Le sénateur Moore: Monsieur Best, en quoi consiste l'entité Environment Voters? Est-ce un organisme caritatif? Qu'est-ce que c'est?

Mme White: L'International Wildlife Coalition et l'Alliance animale du Canada, les parrains d'Environment Voters, sont tous deux des organismes à but non lucratif. L'Alliance animale est de régime fédéral. Nous avons l'intention de faire fonctionner Environment Voters grâce à la solidité des autres groupes. À la fin, ce sera un organisme à but non lucratif, constitué en vertu d'une loi fédérale et probablement aussi des lois provinciales.

Comme vous le savez, les œuvres de charité ne peuvent participer à l'action politique, et c'est pourquoi beaucoup d'entre nous avons choisi des organismes qui n'ont pas de ramifications caritatives ou un quelconque rapport avec une société de bienfaisance. D'après notre expérience, ces dernières ne poussent tout simplement pas les choses.

Le sénateur Moore: Vous avez parlé de deux groupes parrains. Quel était le premier?

Mme White: Le premier que j'ai nommé était l'International Wildlife Coalition.

Le sénateur Moore: Où prenez-vous votre argent? Comment fonctionnez-vous? Quelle est votre source de financement?

Mme White: En ce moment, l'argent passe par l'Alliance animale. Tous les dons viennent de particuliers. Nous recueillons entre 650 000 \$ et 750 000 \$ par année.

Le sénateur Moore: L'Alliance animale est-elle une entité canadienne?

Mme White: Absolument.

Le sénateur Moore: Est-ce un organisme de bienfaisance enregistré?

Mme White: C'est un organisme sans but lucratif constitué sous le régime de la loi fédérale.

Le sénateur Moore: Est-ce une société caritative?

Mme White: Non.

Le sénateur Moore: Qu'en est-il des reçus?

Ms White: We issue no receipts, absolutely not. In fact, our experience is that individuals who really want to make a difference do not need receipts. That is our experience. I think that will be true of Environment Voters as well.

Senator Moore: I want to touch on something that Senators Murray and Pearson touched on as well; that is, your mission of targeting people. I want to use your examples of people like Charles Caccia and Karen Kraft Sloan.

Ms White: They are not in vulnerable ridings, by the way. Thus, they will not be targeted.

Senator Moore: You said you would be targeting them.

Ms White: No, I said that they have taken positions contrary to the Liberal Party policy. That is how their names came up. We have not targeted them and they are not in vulnerable ridings.

Senator Moore: I thought you said you would.

Ms White: No, we did not say that. We have tremendous admiration for Clifford Lincoln and Karen Kraft Sloan and Charles Caccia. They have been spectacularly wonderful in the environment.

Senator Moore: If you were to target them, you would be shooting yourself in the foot.

Ms White: We are not targeting them.

Senator Moore: You talk about taking political action. One of the best ways to do it, as has been mentioned on the other side, is to become involved in a political party. If you do not do that, at least support somebody who is working for change within the political party.

Ms White: At the end of the day, the Liberal Party votes as a party. They have the majority in the House and it does not matter, with all due respect, what Clifford Lincoln's position is on many of these things.

Senator Moore: You do not know how wrong you are.

Ms White: I sat on Sheila Copps's endangered species legislation. I have been through this issue since 1994; I know very well about what I am speaking.

The Chairman: I am sure you do, Ms White. Perhaps you will allow Senator Moore to finish and then you may respond.

Senator Moore: My last point is on the example that Mr. Best raised with respect to the money being spent in B.C. at the time of the referendum on the Charlottetown Accord. Mr. Best pointed out that regardless of what you may do with Environment Voters or what people might do in terms of the amount of money they might spend to support other issues, you still go back to what Senator Buchanan said: It is the people. You can never not trust the people.

Ms White: Why are you limiting the amount of money that we can use to go and speak to the people? That is my question to you. Why have you the right to tell me that I can spend only \$3,000 in

Mme White: Nous n'émettons pas de reçus. D'après notre expérience, ceux qui sont vraiment convaincus n'ont pas besoin de reçus. C'est ce que nous avons observé. Et je crois que c'est ce qui se produira également dans le cas d'Environment Voters.

Le sénateur Moore: Je veux aborder un point soulevé par les sénateurs Murray et Pearson, c'est-à-dire votre mission de cibler les gens. Je parle de gens comme Charles Caccia et Karen Kraft Sloan.

Mme White: Ils ne sont pas dans des circonscriptions vulnérables, en passant. Ils ne seront donc pas ciblés.

Le sénateur Moore: Vous avez dit que vous les cibleriez.

Mme White: Non, j'ai dit qu'ils avaient pris des positions contraires à la politique du Parti libéral. C'est dans ce contexte que leurs noms ont été prononcés. Nous ne les avons pas ciblés et ils ne sont pas dans des circonscriptions vulnérables.

Le sénateur Moore: Je croyais que vous aviez dit que vous le feriez.

Mme White: Nous n'avons pas dit ça. Nous avons énormément d'admiration pour Clifford Lincoln, Karen Kraft Sloan et Charles Caccia. Ils ont été extraordinaires dans le domaine de l'environnement.

Le sénateur Moore: Si vous les ciblez, vous vous tireriez dans le pied.

Mme White: Nous ne les ciblons pas.

Le sénateur Moore: Vous parlez d'action politique. L'une des meilleures façons de procéder, comme l'autre côté l'a mentionné, c'est de se rallier à un parti, ou alors au moins d'appuyer quelqu'un qui essaie d'effectuer des changements au sein du parti.

Mme White: Quoi qu'il en soit, les libéraux finissent par voter en tant que parti. Ils possèdent la majorité à la Chambre et, sauf votre respect, la position de Clifford Lincoln sur bien de ces aspects n'a aucune importance.

Le sénateur Moore: Vous ne pouvez savoir à quel point vous faites erreur.

Mme White: J'ai participé au projet de loi de Sheila Copps sur les espèces en voie de disparition. Je travaille à la question depuis 1994; je sais très bien de quoi je parle.

La présidente: Je suis convaincu que vous le savez, madame White. Peut-être pourriez-vous laisser le sénateur Moore terminer et vous répondrez ensuite.

Le sénateur Moore: Ma dernière intervention touche l'exemple que M. Best a fait valoir concernant l'argent dépensé en Colombie-Britannique au moment du référendum sur l'Accord de Charlottetown. M. Best a fait remarquer que, peu importe ce qu'il advient d'Environment Voters et ce que les gens peuvent faire quant au montant d'argent qu'ils dépenseront à l'appui d'autres enjeux, on revient toujours à ce qu'a dit le sénateur Buchanan: ce sont les gens qui comptent. Vous ne pouvez jamais ne pas faire confiance aux gens.

Mme White: Pourquoi limitez-vous le montant d'argent que nous pouvons utiliser pour aller parler aux gens? Voilà la question que je vous pose. De quel droit pouvez-vous me dire que je peux

a riding communicating to people when you can spend much more than that? I do not understand the discrimination.

You are telling me that I cannot go and speak to those people because I can spend only \$3,000. With all due respect, anybody who has run a campaign — and many of us have run many campaigns — knows that \$3,000 will not allow a candidate to speak to anybody in a riding in any real way.

Senator Moore: I do not understand why you do not function within a political party.

Ms White: As we have already said, none of the political parties has a good environmental record.

I can tell you, I am soon to be 51 years old. I have worked in the NDP since I was 14 years old. I have worked in many elections. I have been absolutely involved at every level of that party. I can tell you that the NDP's environmental record stinks. That is not from lack of trying, but the structures or obstacles in the party are exactly the same, with all due respect, as they are in trying to get the issues forward. All of the same pressures that play out in political parties play out at the political table in politics. It is not possible to get those issues in any real way onto the agenda.

Senator Moore: I should like to think that it is, in the Liberal party. I will leave that for another day.

The Chairman: I will perhaps interject here that you have been speaking about the B.C. case striking down spending limits. What about the *Libman* decision in Quebec? The provisions on spending in Bill C-2 are based on that decision in Quebec. That decision indicates that there is clearly a rational connection between limits on independent spending and the legislature's objective. The court, in that case, said that limits on such spending are essential to maintain equilibrium in financial resources and to guarantee the fairness of the referendum. The court went on to say that the evidence shows that, without such control, any system for limiting the spending of the national committees would become futile and that the limit on independent spending must also be stricter than that granted to national committees, since it cannot be assumed that independent spending will be divided equally to support the various options. Perhaps you might respond to that.

Mr. Best: Justice Brenner actually approached that, discussed *Libman*, listened to the arguments and struck them down.

Senator Fraser: You do not strike down a Supreme Court ruling.

Mr. Best: He actually did.

Senator Fraser: He said that the case at issue was not covered by the Supreme Court decision.

Mr. Best: I am not a lawyer. I read these things as a layman so sometimes my terminology may be incorrect.

dépenser seulement 3 000 \$ dans une circonscription pour communiquer avec les gens alors que vous pouvez dépenser beaucoup plus? Je ne comprends pas cette discrimination.

Vous me dites que je ne peux aller parler à ces gens parce que je suis limitée à 3 000 \$. Sauf votre respect, quiconque a mené une campagne — et bon nombre d'entre nous avons mené plusieurs campagnes —, sait que 3 000 \$ ne permettront pas à un candidat de parler sérieusement aux électeurs d'une circonscription.

Le sénateur Moore: Je ne comprends pas pourquoi vous ne fonctionnez pas à l'intérieur d'un parti politique.

Mme White: Comme nous l'avons déjà dit, aucun des partis politiques n'a un bon dossier environnemental.

J'aurai bientôt 51 ans. J'ai commencé à travailler au NPD à 14 ans. J'ai travaillé à de nombreuses élections. Je me suis profondément impliquée à tous les niveaux du parti, et je peux vous dire que le dossier environnemental du NPD est déplorable. Ce n'est pas faute de ne pas avoir essayé, mais les structures ou les obstacles au sein du parti sont exactement les mêmes que ceux qu'on rencontre en essayant de faire valoir les enjeux. Toutes les pressions qui agissent dans les partis politiques agissent également à la table politique. Il est impossible d'inscrire véritablement ces enjeux au programme.

Le sénateur Moore: J'ose croire que c'est possible au Parti libéral. J'y reviendrai un autre jour.

La présidente: J'aimerais rappeler à ce moment-ci que vous parliez de la cause en Colombie-Britannique où les limites de dépenses ont été déclarées inopérantes. Qu'en est-il de la décision *Libman* au Québec? Les dispositions du projet de loi C-2 sur les dépenses se fondent sur cette décision rendue au Québec, laquelle montre qu'il existe clairement un lien rationnel entre la limitation des dépenses des indépendants et l'objectif poursuivi par le législateur. Dans cette cause, le tribunal a stipulé que la limite de ces dépenses est primordiale pour préserver l'équilibre des moyens financiers et garantir le caractère équitable de la consultation populaire. Le tribunal a poursuivi en disant que la preuve démontre que, sans un tel contrôle, tout régime de limitation des dépenses des comités nationaux deviendrait vain et que la limitation des dépenses des indépendants doit être plus stricte que celle prévue pour les comités nationaux puisqu'on ne peut présumer que les dépenses des indépendants se répartiront également pour soutenir chacune des options. Qu'en pensez-vous?

M. Best: Le juge Brenner a en fait examiné la question, a discuté du cas *Libman*, a entendu les arguments pour ensuite les rejeter.

Le sénateur Fraser: On ne peut rejeter une décision de la Cour suprême.

M. Best: C'est pourtant ce qu'il a fait.

Le sénateur Fraser: Il a dit que la cause à l'étude n'était pas couverte par la décision de la Cour suprême.

M. Best: Je ne suis pas avocat. Je lis ces choses en tant que profane et c'est pourquoi ma terminologie peut manquer d'exactitude.

I believe the argument put forward was that in situations where the only choice is between "yes" and "no", there is some sense involved in limitations. The other argument put forward by the B.C. Supreme Court was that you cannot simply apply that argument holus-bolus to every other situation, that there are complexities in election campaigns that go far beyond "yes" and "no" situations. I think I am fairly paraphrasing his argument.

You are taking a yes-no case and applying it to a highly complex situation where there may be as many as five parties running and there may be many more issues than simply a yes-no question.

The Chairman: That decision was based on the referendum, but in it they spoke of elections. It is quite clear in this decision from the Supreme Court that the limit on independent spending must also be stricter than that granted to national committees.

Senator Joyal: I have listened carefully to your comments about the electoral system in Canada. Two things strike me. Since patriation in 1982, we have had the Canadian Charter of Rights and Freedoms. Although Quebec did not sign it, that is only a political gesture. It has no practical legal effect on Quebec citizens. They enjoy the same measure of rights and freedoms as all other Canadian citizen in the country. Moreover, the first government to invoke the Charter after enactment was the Quebec government. It did so in a Montreal teachers' strike. It is to speak from both sides of your mouth to say that politically it is unacceptable but to profit from it legally.

That being said, we must always distinguish between the law of the land and what is politically the best situation, depending upon how you define "best". That is part of the Canadian democracy.

You have very strong views on environmental issues, and you should be commended for that. I have no problem as a legislator ensuring that all views in an election campaign are put forward. Otherwise, there will be chaos. As Judge Estey said, the Constitution is the wall between chaos and civilized progress. I believe that you are looking after civilized progress. On the other hand, we do not want to fall into chaos.

You made an assertion that I believe is fundamental, which is that as a citizen you feel underprivileged because the system is conceived to serve and protect the big political parties. If you believe that strongly that your rights are not respected, why do you not challenge the very essence of the bill?

I remind you that on August 20, 1998, the Supreme Court of Canada said very clearly that among the four principles at the basis of Canadian constitutional order is democracy, and democracy is the will and the capacity of the people to express their will. There are many consequences of that.

If you believe that you are fundamentally aggrieved in your democratic rights, why do you not challenge the very essence of the electoral system of Canada through the courts?

Sauf erreur, l'argument présenté était que, dans les situations où le seul choix est «oui» ou «non», il peut y avoir un certain sens au plafonnement. L'autre aspect qu'a fait valoir la Cour suprême de la Colombie-Britannique est qu'on ne peut pas simplement appliquer cet argument tel quel à toutes les autres situations, qu'il existe dans les campagnes électorales des complexités allant bien au-delà des situations par oui ou par non. Je pense avoir bien paraphrasé cet argument.

Vous prenez une cause impliquant un «oui» ou un «non» et l'appliquez à une situation extrêmement complexe où il peut y avoir jusqu'à cinq partis dans la course et beaucoup d'autres enjeux qu'une simple question par oui ou par non.

La présidente: Cette décision était fondée sur le référendum, mais on y discutait d'élections. Il est évident, d'après cette décision de la Cour suprême, que la limitation des dépenses des indépendants doit aussi être plus stricte que celle prévue pour les comités nationaux.

Le sénateur Joyal: J'ai écouté attentivement vos commentaires sur le système électoral canadien et deux choses m'ont frappé: depuis le rapatriement en 1982, nous avons la Charte canadienne des droits et libertés. Le Québec n'a pas signé, mais ce n'est là qu'un geste politique. Cela n'a pas d'effet juridique pratique sur les Québécois. Ils bénéficient autant des droits et des libertés que tous les autres citoyens canadiens. En fait, le premier gouvernement à avoir invoqué la Charte après sa mise en vigueur a été celui du Québec, et ce, au cours d'une grève des enseignements de Montréal. C'est de vouloir ménager la chèvre et le chou de dire que, sur le plan politique, c'est inacceptable puis d'en profiter sur le plan juridique.

Ceci dit, il faut toujours faire la distinction entre la loi du pays et ce qui est le mieux du point de vue politique, selon ce qu'on entend par «le mieux». Cela fait partie de la démocratie canadienne.

Vous avez des idées bien arrêtées sur les questions environnementales et je vous en félicite. En tant que législateur, je n'ai aucune objection à faire en sorte que toutes les opinions soient mises de l'avant dans une campagne électorale, sans quoi ce sera le chaos. Comme l'a dit le juge Estey, la Constitution est le mur entre le chaos et le progrès de la civilisation. Je pense que vous recherchez le progrès de la civilisation. Nous ne voudrions certainement pas tomber dans le chaos.

Vous avez fait une affirmation qui, à mon avis, est fondamentale, soit que vous vous sentez défavorisé en tant que citoyen parce que le système est conçu pour servir et protéger les gros partis politiques. Si vous êtes aussi convaincu que vos droits sont brimés, pourquoi ne contestez-vous pas l'essence même du projet de loi?

Je vous rappelle que le 20 août 1998, la Cour suprême du Canada a déclaré très clairement que l'un des quatre principes à la base de l'ordre constitutionnel canadien est la démocratie et que la démocratie est la détermination et la capacité des gens d'exprimer leur volonté. Cela entraîne de nombreuses conséquences.

Si vous vous estimez fondamentalement lésé dans vos droits démocratiques, pourquoi ne contestez-vous pas devant les tribunaux l'essence même du système électoral du Canada?

Mr. Best: I have done that. My name is included as a plaintiff in a court case. We challenged provisions under the seal protection regulations that prevented access to the Canadian seal hunt, because we felt that denying people the right to film and photograph the hunt was an infringement on freedom of expression. In other words, if you censor something, you cannot make any expression on it.

At the Federal Court level, the judge held that our Charter rights had indeed been infringed upon, that denying access to people who wanted to film the hunt was an arbitrary decision. The judge also found that to be a perfectly reasonable infringement on a Charter right because it was more important for the government to maintain the seal hunt than to uphold the Charter right.

The appeal court struck that down. That court challenge cost \$276,000. The government ran a scorched earth legal policy. The Justice Department did everything possible to make it expensive.

The next year, the government rewrote the law slightly. They changed the regulation ever so slightly and, although essentially it did the same thing, they said it would correct the problem. We had to decide whether to continue spending that kind of money fighting on that issue.

My experience is that access to the courts in this way is futile because at the end of the day the authority is with the elected representatives, and you talk to them through other means.

I accept what you are saying, but the required expenditure of money and time will not, from my experience, produce the effect that you are looking for if the political will is not there to support you.

Senator Joyal: If you believe that our single-post electoral system is fundamentally undemocratic because it puts into power governments that have not earned the majority of votes, as you have described, why do you not test that before the Supreme Court?

Mr. Best: I will go back to some fundamentals. We are not appearing here as advocates for a different political system. There are other people who have been doing that. In fact, there is group from the University of Toronto that is going to challenge the entire Canada Elections Act before the Supreme Court because of some of the discrepancies I spoke about.

We are here as a third party that has looked at the political system. We can disagree on whether the tactics work, but we have, in good conscience, studied our political system and decided that this is the strategy that will work. You are now considering legislation that would take that strategy away from us. We are not here because of some perverseness, but rather as a rational response to the political system we live under.

Environment Voters is Environment Voters, not electoral reform. There are other groups doing that. It is simply not our truck.

M. Best: C'est ce que j'ai fait. Mon nom est inscrit comme demandeur dans une cause. Nous avons contesté les dispositions du Règlement sur la protection des phoques qui bloquaient l'accès à la chasse canadienne, car nous estimions que d'empêcher les gens de filmer et de photographier la chasse entravait la liberté d'expression. En d'autres mots, si l'on censure quelque chose, il n'y a pas moyen de s'exprimer à ce sujet.

Le juge de la Cour fédérale a statué que nos droits garantis par la Charte avaient effectivement été enfreints et que de refuser l'accès aux gens qui voulaient filmer la chasse constituait une décision arbitraire. Le juge a également décrété qu'il s'agissait d'un empiétement tout à fait raisonnable sur un droit garanti par la Charte parce qu'il était plus important pour le gouvernement de maintenir la chasse aux phoques que de faire respecter un droit constitutionnel.

La Cour d'appel a invalidé ce jugement au coût de 276 000 \$. Le gouvernement a appliqué une tactique juridique de la terre brûlée. Le ministère de la Justice a fait tout pour rendre la démarche dispendieuse.

L'année suivante, le gouvernement a légèrement reformulé la loi. Le règlement a été à peine modifié et, même si l'effet était le même, on a prétendu que ce changement corrigerait le problème. Il nous fallait décider si nous pouvions continuer à dépenser toutes ces sommes pour aller de l'avant.

D'après mon expérience, ce genre de recours aux tribunaux est vain puisque, à la fin, l'autorité demeure les représentants élus, et il faut leur parler par d'autres moyens.

Je comprends ce que vous dites, mais l'investissement nécessaire d'argent et de temps ne produira pas, selon moi, l'effet recherché si la volonté politique n'y est pas.

Le sénateur Joyal: Si vous estimez que notre système électoral uninominal n'est fondamentalement pas démocratique, qu'il porte au pouvoir des gouvernements qui n'ont pas obtenu la majorité des votes, comme vous le dites, pourquoi ne vérifiez-vous pas vos affirmations devant la Cour suprême?

M. Best: Je reviens aux principes de base. Nous ne sommes pas venus témoigner en faveur d'un système politique différent. D'autres personnes le font déjà. En fait, un groupe de l'Université de Toronto ira contester toute la Loi électorale du Canada devant la Cour suprême à cause des contradictions dont j'ai parlé.

Nous sommes ici en tant que tierce partie qui a examiné le système politique. Nous pouvons ne pas avoir la même idée sur le fonctionnement des tactiques mais, en toute bonne foi, nous avons étudié notre système politique et décidé que c'était la stratégie qui fonctionnait. Vous examinez en ce moment une mesure législative qui nous enlèverait cette stratégie. Nous ne sommes pas ici par entêtement mais parce qu'il s'agit d'une réponse rationnelle au système politique qui nous régit.

Environment Voters est tout simplement Environment Voters, non une tribune électorale. D'autres groupes le sont, mais ce n'est pas notre cas.

We will go to people and say, "We will use the political system as best we can to get strong environmental policy, so please give us your money." That is how we will do it. That is how we will participate in elections and those are the techniques we will use. We believe that if, after 30 years, we can sit around the table and say to the Minister of the Environment that we happen to control 21 seats in Canada, we will have a more interesting discussion about what environmental policy will be.

I do not think that it is a good system, but it is not our mandate to do electoral reform. Our mandate is to look at the rule book and ask how we might best deal with it. I think you should just change the rule book.

The Chairman: Thank you very much for appearing before us this morning.

The committee adjourned.

Nous aborderons les gens en disant: «Nous utiliserons le système de la meilleure façon que nous le pouvons pour obtenir une politique environnementale solide, alors donnez-nous l'argent pour le faire». Voilà comment nous procéderons. Voilà comment nous participerons aux élections, et ce sont là les techniques que nous utiliserons. Si, après 30 ans, nous pouvons nous asseoir à la table et dire au ministre de l'Environnement que nous contrôlons 21 sièges au Canada, la discussion sera alors plus intéressante sur ce que sera la politique environnementale.

Je ne crois pas que ce soit un bon système, mais notre mandat n'est pas de faire une réforme électorale. Notre mandat est d'examiner le livre de règlements et de décider comment l'utiliser au mieux. Je pense que vous devrez simplement changer le livre de règlements.

La présidente: Merci beaucoup d'avoir comparu ce matin.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Wednesday, April 5, 2000

From the Privy Council Office:

Michael Peirce, Director, Legal Operations, Legislation and House Planning/Counsel;

Isabelle Mondou, Counsel, Legislation and House Planning/Counsel.

From the Liberal Party of Canada:

Terrence M. Mercer, National Director.

From the Progressive Conservative Party of Canada:

Paul Lepsoe, Legal Counsel.

From the Canadian Reform Conservative Alliance:

Ted White, M.P.

From the Bloc Québécois:

Louis-Philippe Bourgeois, Deputy Director General.

From the Christian Heritage Party of Canada:

Ron Gray, National Leader.

From the Communist Party of Canada:

Miguel Figueroa, Party Leader.

From the Green Party of Canada:

Joan Russow, Federal Leader.

From the Marxist-Leninist Party of Canada:

Anna Di Carlo, Secretary.

Thursday, April 6, 2000

From Environment Voters:

Stephen Best, Director;

Liz White, Director;

George Dupras.

Le mercredi 5 avril 2000

Du Bureau du Conseil privé:

Michael Peirce, directeur, Opérations juridiques, Législation et planification parlementaire/conseiller juridique;

Isabelle Mondou, avocate, Législation et planification parlementaire/conseillère juridique.

Du Parti libéral du Canada:

Terrence M. Mercer, directeur national.

Du Parti progressiste-conservateur du Canada:

Paul Lepsoe, conseiller juridique.

De l'Alliance réformiste conservatrice canadienne:

Ted White, député.

Du Bloc québécois:

Louis-Philippe Bourgeois, sous-directeur général.

Du Parti de l'Héritage chrétien du Canada:

Ron Gray, chef national.

Du Parti communiste du Canada:

Miguel Figueroa, chef du parti.

Du Parti vert du Canada:

Joan Russow, chef fédéral.

Du Parti marxiste-léniniste du Canada:

Anna Di Carlo, secrétaire.

Le jeudi 6 avril 2000

De Environment Voters:

Stephen Best, directeur;

Liz White, directrice;

George Dupras.

